

# LA MANIFESTATION

## Déclaration et interdiction

### Quelques notions juridiques

*Octobre 2021. Cette brochure a été créée pour tenter d'apporter des réponses aux questions qu'on se pose souvent sur ce qu'est une manifestation : doit-elle être autorisée ou non, faut-il la déclarer, peut-elle être interdite, qu'est-ce qu'on risque à participer à une manif' interdite, etc.*

*On a tenté de faire un état des lieux du droit – souvent loin d'être la réalité pratique de la rue – qui donne quelques éléments de réponse. Bien sûr cette brochure mériterait d'être complétée par du pratico-pratique des réalités de nos vies et de nos villes !*

*Cette brochure n'est pas une invitation à respecter la loi.*

# 1 DÉFINITION JURIDIQUE DE LA MANIFESTATION

« Constitue 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 »<sup>1</sup>

- Une manifestation est un rassemblement, statique ou mobile. Juridiquement, il n'y a donc pas de différence entre ce qu'on appelle souvent un « rassemblement » et une « manifestation ».
- Pour être considéré comme une manifestation, le rassemblement, statique ou mobile, doit avoir lieu sur la voie publique (les parties piétonnes et celles ouvertes aux voitures de la chaussée.<sup>2</sup>)

Exemple : la distribution de tracts sur la réforme des retraites par une centaine de militant.e.s à une barrière de péage constitue une manifestation, même sans utilisation de banderoles, drapeaux, ou de discours proférés à l'aide d'une sonorisation.<sup>3</sup>

# 2 LA DÉCLARATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE

## **Principe : obligation de la déclaration préalable**

Selon la loi<sup>4</sup>, tous les cortèges, défilés, rassemblements, et manifestations sur la voie publique sont soumis à une déclaration préalable obligatoire.



**IMPORTANT : si toutes les manifestations doivent en principe être déclarées (cf. « La procédure de déclaration préalable »), elles n'ont pas besoin d'être autorisées.** En effet, la déclaration préalable, si elle est obligatoire, ne doit pas se confondre avec une demande d'autorisation. Il s'agit simplement d'informer l'administration de la tenue d'une manifestation et non pas de demander une autorisation pour manifester.

1. Cass, Crim. 9.02.2016, n°14-82.234

2. CE, 19 juin 2002, Commune de Beausoleil, n°219647

3. Crim. 9 février 2016, n°14-82,234

4. Décret-loi du 23 oct. 1935 et article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure

La Cour européenne des droits de l'Homme a ainsi rappelé qu'une manifestation non déclarée ne peut être un motif en soi de dispersion s'il n'est pas établi que les manifestant.e.s aient représenté un danger pour l'ordre public.<sup>5</sup>

### ***Exceptions : les usages locaux***

Sont dispensées de l'obligation de déclaration préalable les manifestations sur la voie publique conformes aux usages locaux. C'est le cas par exemple de certaines processions religieuses, des cortèges à caractère corporatiste (comme les défilés de sapeurs-pompier), de certaines manifestations associatives et de marches commémoratives.

En revanche, toutes les manifestations politiques ou syndicales restent soumises à l'obligation de déclaration préalable.

La dispense de déclaration n'empêche pas l'autorité de police d'interdire une telle manifestation en cas de risque réel de troubles à l'ordre public<sup>6</sup>.

### ***La procédure de la déclaration préalable<sup>7</sup>***

#### **Le lieu de la déclaration**

Pour savoir auprès de quelle autorité une manifestation doit être déclarée, il faut savoir si la ou les communes où la manifestation doit se tenir relèvent de ce qu'on appelle le « régime de la police d'état » ou non.

Sont placés sous le **régime de la police d'état** les chefs-lieux de département : les villes où sont les préfectures de départements.

Peuvent également relever de ce régime les communes ou ensemble de communes dont le nombre d'habitant.e.s est supérieur à 20 000 et « *où les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines* ». (En juin 2021 ces communes sont : Marck (Pas-de-Calais), Cabriès et Septèmes-les-Vallons (Bouches-du-Rhône), Menucourt et Puiseux-Pontoise (Val d'Oise).)<sup>8</sup>

• Dans le cas où une manifestation doit se tenir dans une ville qui ne relève pas du régime de la police d'état, la déclaration doit se faire auprès de la **commune** ou des communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu.<sup>9</sup>

5. CEDH, 17 juillet 2007, Bukta et autres c/ Hongrie

6. Cass, crim, 2 avril 1998, n° 97-81.805

7. Article L.211-1 du code de la sécurité intérieure

8. Articles R.2214-1 à R.2214-3 du code général des collectivités territoriales

9. Article L.211-2, alinéa 1 du code de la sécurité intérieure

- Dans le cas où une manifestation doit se tenir dans une ville qui relève du régime de la police d'état, la déclaration doit se faire auprès de la **préfecture du département dans lequel est située cette ville**.

Cas particuliers<sup>10</sup> : A Paris, en Seine-Saint-Denis, dans les Hauts-de-Seine et dans le Val-de-Marne, la déclaration doit se faire auprès de la **préfecture de police**<sup>11</sup> ; dans le département des Bouches-du-Rhône, la déclaration se fait auprès du **préfet de police des Bouches-du-Rhône**.<sup>12</sup>

#### Délai de la déclaration

La déclaration doit être faite **au moins trois jours francs avant la date de la manifestation** et au plus quinze jours francs avant (le décompte des jours francs se fait en excluant la date de départ et la date de l'échéance ainsi que les samedis, dimanches et jours fériés).


#### Contenu de la déclaration

- noms, prénoms et domiciles d'au moins trois des organisateur.ices élisant domicile dans le département,
- signature d'au moins l'un.e des organisateur.ices,
- indication du but de la manifestation,
- lieu, date et heure du rendez-vous de début de manifestation,
- itinéraire projeté s'il s'agit d'une manifestation mobile.

#### Récépissé de déclaration

L'autorité auprès de laquelle doit être faite la déclaration doit remettre un récépissé de déclaration aux organisateur.ices qui ont déclaré la manifestation, c'est-à-dire un accusé de réception de la déclaration préalable.


Si la déclaration est complète et comprend tous les éléments énoncés ci-dessus, l'administration ne peut refuser la délivrance du récépissé.

 **Le récépissé vaut comme preuve du respect de l'obligation déclarative, ce n'est pas une autorisation.**

10. Article L.2214-4 du code général des collectivités territoriales

11. Articles 72 et 73 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'état dans les régions et départements

12. Article 78-3 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements

 **Le fait d'organiser une manifestation interdite sur la voie publique** est une infraction pénale, qui est punie d'une peine maximum de 6 mois d'emprisonnement + 7 500 euros d'amende<sup>35</sup>.

Remarque : le délit peut résulter de la passivité des organisateur.ices, qui n'ont pris aucune initiative pour informer les participant.e.s de l'interdiction de la manifestation (Cour de Cassation, chambre criminelle, 2 avril 1998, n°97-81.805)

35. Article 431-9 2° du code pénal

personne morale à but non lucratif, il est possible de bénéficier de l'aide juridictionnelle (l'intervention de l'avocat.e est alors indemnisée par l'État).

Il faut savoir que certain.e.s avocat.e.s acceptent d'intervenir gratuitement dans le contentieux des libertés publiques.

### **L'organisation et/ou la participation à une manifestation interdite : une infraction pénale**

 **Le fait de participer à une manifestation interdite sur la voie publique est une infraction pénale punie d'une contravention de 4<sup>e</sup> classe<sup>26</sup>.**

Une amende de 4<sup>e</sup> classe est une amende dont le montant s'élève au maximum à 750 euros<sup>27</sup>.

Si l'on ne souhaite pas contester cette amende, il est possible de payer un forfait à 135 euros<sup>28</sup> dans un délai de 45 jours suivant la remise de l'avis de contravention (en mains propres ou par voie postale)<sup>29</sup>. Ce délai est rallongé de 15 jours en cas de paiement électronique (télépaiement automatisé ou timbre dématérialisé)<sup>30</sup>. En cas de non-paiement dans ce délai, l'amende sera majorée à 375 euros<sup>31</sup> et recouvrée au profit du Trésor public<sup>32</sup>.

Si l'on souhaite contester cette amende, il ne faut surtout pas la payer, le paiement entraînant la reconnaissance de la réalité de l'infraction. Il faut faire une requête auprès du service indiqué dans l'avis de contravention dans le délai de 45 jours suivant la remise de l'avis de contravention (en mains propres ou par voie postale)<sup>33</sup>. Cette requête doit être motivée et accompagnée de l'original de l'avis de contravention<sup>34</sup>. Il faut envoyer cette requête par lettre recommandée avec accusé de réception pour garder la preuve de l'envoi ou il est également possible de faire la requête en ligne sur le site ANTAI. Il est toujours possible de contester également l'amende majorée. Il faut envoyer la même requête dans un délai de 30 jours à compter de la réception de l'amende majorée.

26. Article R. 644-4 du code pénal

27. Article 131-13 4<sup>e</sup> du code pénal

28. Article R. 49, 5<sup>e</sup> du code de procédure pénale

29. Article 529-1 du code pénal

30. Article R. 49-3-1 du code de procédure pénale

31. Article R. 49-7, 5<sup>e</sup> du code pénal

32. Article 529-2, alinéa 2 du code pénal

33. Article 529-2, alinéa 1er du code pénal

34. Article R. 49-4 du code de procédure pénale

### **L'absence de déclaration ou la déclaration incomplète/inexacte : une infraction pénale**


Les premier et dernier alinéas de l'article 431-9 du code pénal prévoient :

« Est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait :  
1<sup>o</sup> D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable dans les conditions fixées par la loi ; (...)  
3<sup>o</sup> D'avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée. »

*Exemple : Poursuites justifiées du Comité radicalement anti-corrída devant le Tribunal correctionnel pour organisation d'une manifestation illicite, car des groupes d'opposant.e.s à la corrída se sont placé.e.s aux abords des arènes pour empêcher les spectateur.rices d'y accéder, ce qui a conduit à une intervention des forces de l'ordre, ce qui constituait une manifestation non déclarée selon la Cour de cassation.<sup>13</sup>*

Ces délits ne visent que les organisateur.ices de la manifestation. La jurisprudence a apporté plusieurs précisions quant à l'application de ce délit :

- Les simples participant.e.s à une manifestation non déclarée ou partiellement déclarée ne peuvent pas être incriminé.e.s de cette infraction ;<sup>14</sup>
- Le fait de prendre la parole à l'occasion d'une manifestation non déclarée ne suffit pas à être considéré.e comme organisateur.ice de cette manifestation et ne permet pas en soi d'incriminer la personne ;<sup>15</sup>
- Le fait d'accorder des entretiens à des journalistes sur place a déjà conduit à qualifier la personne d'organisatrice et à l'incriminer pour organisation d'une manifestation illicite<sup>16</sup>,
- Le délit de manifestation non déclarée peut être constitué lorsque les organisateur.ices ont sciemment organisé la manifestation sur un lieu privé dans des conditions telles qu'elle devait nécessairement déborder sur la voie publique.<sup>17</sup>

 **L'absence de déclaration ou la déclaration incomplète peuvent constituer une infraction pénale. En revanche, elles n'entraînent pas automatiquement interdiction de manifestation.**

13. Crim. 3 septembre 2019, 18-83.854

14. Crim. 23 mars 1953, Bull.crim n°106 - Crim. 26 juill. 1955, Bull. Crim. 371

15. Crim. 23 fév. 1954, Bull. crim. n°86

16. Crim 15 juin 1999, n°98-84.045

17. Crim. 4 fév 1954, Bull. crim. 758

# 3 LES MANIFESTATIONS INTERDITES

## Qui peut interdire une manifestation ?

C'est « l'autorité investie du pouvoir de police » qui a la compétence pour interdire une manifestation<sup>18</sup>. Elle prend ce qu'on appelle un « arrêté d'interdiction ».

C'est la même autorité compétente que celle auprès de qui doit être faite la déclaration préalable (cf. 2. La déclaration préalable obligatoire).

La manifestation peut faire l'objet d'un arrêté d'interdiction même si elle n'a pas été déclarée (si le maire ou le préfet a eu connaissance de la manifestation non déclarée). Cette autorité change selon le lieu où la manifestation est projetée.

### • La manifestation est prévue dans une commune qui n'est pas soumise au « régime de police d'état » :

Dans ce cas, c'est le **maire de la commune** qui a compétence pour interdire une manifestation<sup>19</sup>. Le maire doit transmettre au préfet du département, dans un délai de 24h, toute déclaration de manifestation assortie, le cas échéant, de l'arrêté d'interdiction<sup>20</sup>.

Si le maire n'a pas pris d'arrêté d'interdiction, le préfet du département peut le faire<sup>21</sup>. Dans ce cas, le préfet doit avoir adressé une mise en demeure restée sans résultat<sup>22</sup> au maire de la commune concernée.

#### Remarque :

*Le préfet peut se substituer aux pouvoirs du maire en cas de risque de troubles à l'ordre public portant sur une ou plusieurs communes, c'est-à-dire le remplacer pour prendre une décision d'interdiction.<sup>23</sup>*

### • La manifestation est prévue dans une commune soumise au « régime de police d'Etat » :

Dans ces communes, seul le **préfet du département** a compétence pour interdire une manifestation.

18. Article L. 211-4 alinéa 1 du CSI

19. Article L. 2212-1 et -2 du code général des collectivités territoriales

20. Article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure

21. Article L. 211-4, alinéa 3 du code de la sécurité intérieure

22. Article L. 2215-1 1° du code général des collectivités territoriales

23. Article L.2215-1 2° et 3° du CGCT

Pour contester un arrêté d'interdiction pris le préfet de l'Aude, le tribunal administratif de Montpellier est compétent.

## Qui peut faire un recours ?

Il faut un intérêt à agir pour que le recours soit recevable.

- Si la manifestation a été déclarée, les organisateur.ices de la manifestation ont intérêt à agir.



Attention : si la manifestation n'a pas été déclarée, les organisateur.ices qui interviendraient prennent le risque d'être poursuivi.e.s pour l'infraction d'organisation d'une manifestation non déclarée (cf «L'absence de déclaration ou la déclaration incomplète ou inexacte : une infraction pénale»).

- Que la manifestation ait été déclarée ou non, toute association ayant pour objet la défense des libertés publiques, qu'elle ait été organisatrice ou non de la manifestation, a un intérêt à agir<sup>25</sup>.

## Quel type de recours ?

- Il est possible d'introduire un recours en excès de pouvoir devant le tribunal administratif pour demander l'annulation de l'arrêté d'interdiction. Mais cela n'aura pas d'incidence sur la manifestation projetée car le jugement interviendra dans un délai d'environ 18 mois. Ce recours permet seulement de créer des précédents en cas d'annulation.
- Il existe aussi un recours en urgence appelé **référé-liberté** qui permet de demander au juge administratif de suspendre l'interdiction de la manifestation au regard de l'atteinte grave et manifestement illégale portée à la liberté de manifester. En raison de l'extrême urgence, le juge a un délai de 48 heures pour rendre une ordonnance. Il arrive qu'en raison de la publication tardive (et délibérée ?) par l'autorité administrative de l'arrêté d'interdiction, le juge n'ait pas pu être saisi ou n'ait pas pu organiser une audience avant la date et l'heure de la manifestation projetée.

## Intervention d'un.e avocat.e ?

Le recours à un.e avocat.e n'est pas obligatoire.

En principe, l'intervention d'un.e avocat.e est payante. Mais, pour une personne physique n'ayant pas ou peu de revenus ou, dans certains cas exceptionnels, pour une

25. CE, 4 novembre 2015, n°375178

## **Quelles sont les obligations de l'autorité qui interdit une manifestation ?**

L'autorité qui décide d'interdire une manifestation a 3 obligations :

- elle doit nécessairement le faire par écrit en prenant ce qu'on appelle : **un arrêté d'interdiction**. Si cet arrêté est pris par le maire, on parle d'un arrêté municipal. S'il est pris par le préfet, on parle d'un arrêté préfectoral.
- elle doit « **notifier** » l'arrêté : c'est-à-dire qu'elle doit, dès qu'elle a pris la décision d'interdiction et rédigé un arrêté, immédiatement informer les signataires de la déclaration préalable (alinéa 1 de l'art. L. 211-4 du CSI).

Dans tous les cas, **elle doit utiliser tous les moyens susceptibles d'assurer la publicité/l'information de sa décision** : presse, radio, télévision, nouvelles technologies de l'information, etc., notamment auprès des personnes qui envisageaient de participer à la manifestation.<sup>24</sup>

Sur les lieux mêmes du rassemblement interdit, elle doit faire connaître aux organisateurs et aux participants, par « tout moyen approprié », la décision d'interdiction.

- elle doit « **motiver** » son arrêté d'interdiction : c'est-à-dire qu'elle doit expliciter précisément les risques de troubles à l'ordre public ET les difficultés rencontrées quant au maintien de l'ordre.

### **Quel recours contre un arrêté d'interdiction d'une manifestation ?**

L'arrêté d'interdiction, qu'il soit édicté par le préfet ou le maire, est un acte administratif qui peut faire l'objet d'un **recours devant le tribunal administratif**.

#### **Quel tribunal ?**

Le tribunal compétent est fixé en fonction du lieu de la préfecture ou de la mairie qui a pris l'arrêté d'interdiction.

Par exemple :

Pour contester un arrêté d'interdiction pris par le maire de Saint Giron (Ariège), le tribunal administratif de Toulouse est compétent.

#### *Cas particuliers :*

- *manifestation projetée dans une métropole : compétence du préfet de département*
- *manifestation prévue à Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val de Marne : compétence du préfet de police de Paris*
- *manifestation prévue dans une métropole des Bouches-du-Rhône : compétence du préfet de police des Bouches-du-Rhône*

### **Pour quels motifs une manifestation peut-elle être interdite ?**

Pour qu'une manifestation puisse être interdite, il faut qu'il y ait une présomption grave d'un réel danger de troubles à l'ordre public procédant de la manifestation projetée et qu'il n'existe pas d'autre moyen efficace pour maintenir l'ordre public. L'interdiction doit donc être nécessaire et proportionnelle.

Il faut donc qu'il y ait un **risque réel de troubles à l'ordre public** (exemples : appel à action violente, violences lors de manifestations précédentes ayant le même objet, présence d'une contre-manifestation, trouble du bon fonctionnement d'un service public...).

Quand bien même il existe un risque avéré de troubles à l'ordre public, l'interdiction de la manifestation ne peut être justifiée que s'il n'existe aucun autre moyen pour maintenir l'ordre public (exemples : indisponibilité des forces de police, absence de dispositif sanitaire, configuration des lieux...).

Par exception, lorsque l'objet de la manifestation est en lui-même illégal, l'interdiction est justifiée. C'est le cas lorsqu'il y a un but de discrimination fondée sur la race, le genre, la religion etc...

Si l'autorité de police ne peut pas interdire purement et simplement la tenue de la manifestation, elle peut prendre des arrêtés d'interdiction partielle visant certains aspects de la manifestation projetée.

24. CE, réf. 23 mars 2019, n°429028

## Les motifs d'interdiction évoluent en fonction des décisions de justice. Quelques exemples :

### Les circonstances locales particulières peuvent faire naître une menace pour l'ordre public

- circulation d'une caravane dans les Pyrénées-Atlantiques pour la sensibilisation sur les conditions de détention des militant.e.s séparatistes basques par un groupement nationaliste basque est de nature à troubler l'ordre public au regard de la période choisie qui était marquée par une vague d'attentats (*Conseil d'État, 23 juillet 1993, Saldou, n° 107126*).

### L'incitation à commettre des infractions

- organisateur.ices appellent à porter une atteinte illégale aux propriétés privées (*Conseil d'État, 12 octobre 1983, Commune de Vertou*).

### Les troubles passés à l'occasion de manifestations analogues

- interdiction de la manifestation pro-palestinienne du 19 juillet 2014 après qu'une manifestation du 13 juillet 2014 « à l'initiative des mêmes organisateurs avait donné lieu, en dépit d'un déploiement très important des forces de l'ordre, à des heurts violents avec les forces de l'ordre ainsi qu'à des atteintes aux biens et à des lieux de cultes » (*Conseil d'État, 26 juillet 2014, n° 383091*).

### L'objet de la manifestation constitue en lui-même un trouble

- affaire de la « soupe gauloise » : distribution de repas avec du porc aux fins de discrimination en raison de la religion (*Conseil d'État, 5 janvier 2007, n° 300311, et Cour européenne des droits de l'Homme, 16 juin 2009, n° 26787/07*).
- à l'inverse, pas d'interdiction de la manifestation « la chorba pour tous » car il n'y avait pas de la part des organisateurs de volonté d'exclure certains démunis.

### La configuration et la situation du lieu du rassemblement couplées à des troubles précédents dans des manifestations analogues

- interdiction d'une manifestation non-déclarée motivée par les violences et voies de fait observées à l'occasion d'autres manifestations dans la même ville et par l'appel à manifester lancé sur les réseaux sociaux (*Crim. 16 mars 2021, n°20-85.603*).
- réalité des risques de troubles à l'ordre public en raison de l'organisation d'une contre-manifestation dans les mêmes circonstances de temps et de lieu qu'une

précédente manifestation dont le lieu était de nature à perturber l'activité d'un hôpital (*Cour de cassation, chambre criminelle, 3 avril 2001, n° 00-86.515*).

- distribution de tracts anti-IVG devant une clinique. Réalité des risques de troubles à l'ordre public dès lors que plusieurs membres avaient été condamnés pour des faits similaires, une précédente manifestation de la même association avait généré des troubles et que le déroulement de la manifestation projetée était susceptible de « compromettre la santé ou la sécurité des personnes accueillies au centre hospitalier, en risquant de gêner l'accès des véhicules de secours et de troubler le fonctionnement normal du service » (*Conseil d'État, 25 juin 2003, n° 223444*).

### Absence de troubles à l'ordre public

- interdiction de la manifestation « marche blanche pour l'ours » du 20 juin 2020 par la préfète de l'Ariège, le tribunal suspend l'arrêté d'interdiction la veille de la manifestation : l'impossibilité de respecter les gestes barrières ne ressort pas du dossier alors que l'un des organisateur se porte garant d'assurer la sécurité sanitaire lors de la manifestation, l'existence d'une contre-manifestation « anti-ours » et les messages virulents sur les réseaux sociaux ne suffisent pas à démontrer que « l'interdiction de la manifestation constituerait la seule mesure de nature à préserver l'ordre public. » (*TA Toulouse, 19 juin 2020, n°2002646*).
- interdiction d'une manifestation de la communauté tibétaine à l'occasion de la venue du président chinois : l'atteinte aux relations internationales de la République n'est pas en lui-même de nature à justifier une interdiction (*Conseil d'État, 12 novembre 1997, n° 169295*).

### L'interdiction partielle

Par exemple, interdiction dans certaines rues où la circulation est particulièrement dense et difficile (*Conseil d'État, 21 janvier 1966, Sieur Legastelois* : interdiction de l'usage des haut-parleurs pour atteinte à la tranquillité publique ; *Tribunal administratif de Pau, 28 octobre 1975 Puyo* : interdiction de l'exhibition de drapeaux)

Cependant les restrictions imposées ne doivent pas aboutir à une interdiction totale masquée. (*CE, 21 janvier 1966, Sieur Legastelois* ; *TA Paris, 26 mars 2014, n° 14004721/9*). C'est la position de la Cour européenne des droits de l'Homme (*CEDH, 2 octobre 2001, Stankov c/ Bulgarie, n° 29225/95*).