

*Liberté de manifester et numérique : potentialités et menaces
Étude à travers le cas de la Belgique lors de la crise sanitaire*

Marta DUCH GIMÉNEZ et Marie NELLES

2023-3, pp. 39-59

Pour citer cet article :

Marta DUCH GIMÉNEZ et Marie NELLES, « Liberté de manifester et numérique : potentialités et menaces. Étude à travers le cas de la Belgique lors de la crise sanitaire », *Jurisdoctoria* 2023-3 [en ligne], *Les Cahiers d'e-Délib* 2022, pp. 39-59

Pour consulter cet article en ligne :

<https://www.jurisdoctoria.net/2023/07/liberte-de-manifester-et-numerique-potentialites-et-menaces/>

Liberté de manifester et numérique : potentialités et menaces

Étude à travers le cas de la Belgique lors de la crise sanitaire

MARTA DUCH GIMENEZ ET MARIE NELLES

*Avocates au barreau de Bruxelles, chercheuses à l'UC Louvain et
membres du Centre de recherche sur l'État et la Constitution*

Le sort à réserver à la liberté de manifester en temps de crise sanitaire peut surprendre au premier abord, tant l'exercice de cette liberté apparaît *a priori* comme incompatible avec les strictes exigences de distanciation physique qui furent imposées dans la majorité des États afin de réprimer la propagation du Covid-19 durant les années 2020 à 2022. L'exercice de cette liberté a ainsi connu d'importantes restrictions, voire des interdictions quasi-générales, dont une au moins fut jugée incompatible avec les garanties contenues dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« Convention européenne des droits de l'homme » ou « Convention ») par la Cour européenne des droits de l'homme (« Cour européenne ») dans son arrêt *CGAS c. Suisse*¹.

- Ces interdictions, ou à tout le moins ces restrictions considérables, ne sonnèrent toutefois pas le glas de l'exercice de cette liberté, mais amenèrent plutôt les manifestants à se tourner vers des formes de manifestations et de réunions plus innovatrices. Ces nouvelles méthodes de manifestation prennent des formes diverses, étant tour à tour physiques mais respectant les règles de distanciation sociale, virtuelles ou hybrides². A titre d'exemple, des participants manifestèrent en formant des convois de camions pendant plusieurs semaines³, en ayant recours à des « caceroladas » - terme espagnol désignant

¹ Cour eur. D.H., arrêt *Affaire communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse*, 15 mars 2022, req. n° 21881/20. L'affaire a toutefois été renvoyée devant la Grande chambre le 5 septembre 2022. Pour un commentaire de cet arrêt (publié avant le renvoi devant la Grande chambre), v. F. BOUHON, « L'arrêt C.G.A.S. c. Suisse et la liberté de manifester : la condamnation exemplaire mais fragile d'une mesure de lutte contre le Covid-19 », *J.L.M.B.*, 2022/17.

² V. pour une série d'exemples, E. CHENOWETH et al., « The global pandemic has spawned new forms of activism - and they're flourishing », *The Guardian*, 20 avril 2020.

³ J. HOROWITZ, « Trucker Protests in Canada: What You Need to Know », *The New York Times*, 20 février 2022.

des formes d'action consistant à frapper des objets métalliques et à ainsi manifester en créant du bruit - depuis les fenêtres de leurs domiciles, en piratant des événements Zoom⁴, en organisant des espaces de manifestation sur le net et en utilisant de nombreuses fois le même hashtag sur les réseaux sociaux afin de faire ressortir le message voulu⁵, ou encore en créant une base de données numérique permettant d'accéder à plusieurs campagnes en lien avec les mesures adoptées par les autorités publiques face à l'émergence du virus⁶. Les manifestations *Black Lives Matter* qui débutèrent fin mai 2020 aux États-Unis afin de protester contre la mort de George Floyd et les violences policières aux États-Unis et au-delà, offrent un exemple notable, puisqu'elles se propagèrent très rapidement à travers le monde au plus vif de la crise sanitaire, et ce via les appels à manifester par le recours au hashtag *#BlackLivesMatter* sur les réseaux sociaux. En Belgique, un événement organisé par le collectif « La santé en lutte » pris la forme d'une manifestation statique⁷, et les participants aux manifestations anti-mesures covid de janvier 2022 s'organisèrent via des messageries cryptées, jugées plus sécurisées⁸, ou se rallièrent derrière des collectifs apparaissant sur les réseaux sociaux⁹.

- 3 L'émergence de ces nouvelles formes de manifestations soulève une série de questions, dont celle du lien qu'elles établissent entre la liberté de manifester et l'utilisation des technologies numériques, interrogation d'autant plus intéressante que la liberté de manifester est intimement liée au concept d'espace public, qui constitue le lieu d'apparition, l'organisation du peuple de la *polis*¹⁰. Cette relation entre numérique et manifestations n'est certes pas née avec la crise sanitaire, le lien entre l'utilisation d'internet et les manifestations dans l'espace public ayant déjà été mise en exergue notamment à travers le printemps arabe en décembre 2010, le mouvement des « indignados » en Espagne en 2011 et 2012 et le mouvement « Occupy » dans plusieurs pays lors de la même période¹¹, ces mouvements d'occupation de places ayant eu recours aux réseaux sociaux afin de convoquer un plus grand nombre

⁴ D. Z. MORRIS, « Zoom meetings keep getting hacked. Here's how to prevent 'Zoom bombing' on your video chats », 2 avril 2020, consultable sur <https://fortune.com/> (15 septembre 2022).

⁵ M. SHARP, « #digitalstrike: how the climate action movement is responding to COVID-19 », 3 avril 2020, consultable sur <https://www.nationalobserver.com/> (15 septembre 2022).

⁶ R. PHAN, « COVID-19 Action Round-up: Digital Campaigns You Can Participate in Right Now », 19 mars 2020, consultable sur <https://www.newmode.net/home/> (15 septembre 2022).

⁷ X., « Plusieurs milliers de personnes sont attendues à la Grande Manifestation de la Santé », *Le Soir*, 13 septembre 2020.

⁸ P. HOFMANN, « Manifestation anti-mesures covid: une semaine sur Telegram, au cœur de la défiance », *Le Soir*, 20 janvier 2022.

⁹ M. KLARIC, « Sarkis Simonjan : derrière les manifestations citoyennes, le discours complotiste », *RTBF*, 30 janvier 2022.

¹⁰ H. ARENDT, *La condition de l'homme moderne*, Paris, Calman-Lévy, 1993, p. 258. V. également A. DUFFY-MEUNIER et T. PERROUD, « La liberté de manifestation dans l'espace public en droit comparé », *Jus Politicum* 17, 2017-1, p. 342 et J. BUTLER, *Notes Toward a Performative Theory of Assembly*, New Haven, Harvard University Press, 2015, p. 76.

¹¹ V. notamment pour un commentaire rétrospectif sur ces événements et l'usage fait d'Internet et des réseaux sociaux, G. PLEYERS, « From Facebook movements to city square movements », 3 avril 2014, consultable sur <https://www.opendemocracy.net/> (27 septembre 2022) et T. POELL et J. VAN DIJCK, « Social media and new protest movements », in *The SAGE Handbook of Social Media*, J. Burgess, A. Marwick et T. Poell, Londres, SAGE, à paraître (article consultable sur <https://www.ssrn.com/index.cfm/en/> et publié le 27 décembre 2017).

de participants à leurs « sit-in »¹². La doctrine s'est toutefois penchée sur ces événements et sur d'autres plus récents, comme les manifestations *Black Lives Matter*, à travers un prisme majoritairement sociologique, visant à appréhender l'utilisation faite du numérique et des réseaux sociaux par les mouvements activistes sans se focaliser sur les implications qu'une telle évolution pourrait entraîner sur la liberté de manifester et la protection juridique que celle-ci fait naître dans le chef des manifestants¹³. Les restrictions imposées par les autorités publiques pendant la période 2020-2022 remettent ces interrogations sur le devant de la scène et permettent de s'interroger plus précisément sur les contours exacts de la liberté de manifester et de la protection juridique dont peuvent bénéficier, par extension, les (potentiels) participants : quelles sont donc les conditions afin que les qualifications de « manifestation » et de « liberté de manifester » puissent être retenues et offrir ainsi la protection juridique qui en découle, quelles formes d'actions numériques peuvent dès lors entrer dans le champ d'application de cette liberté et, finalement, quelles sont les potentialités de ce lien entre numérique et manifestations dans l'espace public mais également leurs éventuelles menaces ?

- 4 Le champ de recherche de cette problématique s'inscrit et se cantonne à l'ordre juridique belge et à celui applicable dans l'ordre juridique des États parties à la Convention européenne des droits de l'homme. Il mobilise dès lors des cas jurisprudentiels belges illustrant les liens mais également les tensions entre liberté de manifester et numérique qui sont apparues lors de la période de crise sanitaire. Le premier titre permettra d'exposer la définition de la liberté de manifester retenue par la Cour européenne des droits de l'homme et de développer le régime juridique de cette liberté fondamentale en Belgique (I). Le deuxième titre sera quant à lui l'occasion d'analyser les restrictions subies par la liberté de manifester dans cet État, tant par l'adoption de normes exécutives que par des comportements adoptés « sur le terrain » par les forces de l'ordre lors de la période de crise sanitaire et au-delà (II). Cet aperçu des restrictions adoptées par les autorités publiques permettra, finalement, d'appréhender les questions posées dans le cadre de la présente étude à travers des cas jurisprudentiels belges datant de cette même période et mettant en exergue les liens et les tensions existant entre liberté de manifester, protection garantie par les cours et tribunaux et numérique (III).

¹² F. GRANJON, « Mouvements sociaux, espaces publics et usages d'Internet », *Pouvoirs*, Le Seuil, 2018/1 n°164, p. 33, citant P. GERBAUDO, *Tweets and the Streets: Social Media and Contemporary Activism*, Londres, Pluto Press, 2012.

¹³ V. pour une série d'études scientifiques autour du sujet de l'activisme et du numérique, sans prétendre à l'exhaustivité : T. POELL et J. VAN DIJCK, « Social media and new protest movements », *op. cit.* ; P. GERBAUDO, *Tweets and the Streets: Social Media and Contemporary Activism*, *op. cit.* ; M. MUNDT, K. ROSS et Ch. M. BURNETT, « Scaling Social Movements Through Social Media: The Case of Black Lives Matter », *Social Media + Society*, 2018 4(4), pp. 1-14 ; B. CAMMAERTS, « Technologies of Self-Mediation: Affordances and Constraints of Social Media for Protest Movements », in *Civic engagement and social media – Political participation beyond protest*, J. Uldam et A. Vestergaard, Londres, Palgrave Macmillan, 2015 ; F. GRANJON, V. PAPA et G. TUNCEL, *Mobilisations numériques – Politiques du conflit et technologies médiatiques*, Paris, Presses des Mines, 2017. Pour une étude sociologique des récentes manifestations lors de la pandémie de Covid-19, voy. P. GERBAUDO, « The pandemic crowd: Protest in the time of Covid-19 », *Journal of International Affairs*, 2020 vol. 73/2, pp. 61-75.

I. Les contours juridiques de la liberté de manifester

- 5 La définition de la liberté de manifester telle que retenue par la Cour européenne des droits de l'homme sera tout d'abord exposée (A) avant d'aborder le régime juridique qui encadre l'exercice de cette liberté en Belgique (B).

A. La définition de la liberté de manifester retenue par la Cour européenne des droits de l'homme

- 6 L'article 11 de la CEDH ne consacre pas directement la liberté de manifester, mais consacre la « liberté de réunion et d'association » dans les termes suivants¹⁴ :
1. *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.*
 2. *L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État.*
- 7 L'absence de mention explicite à la liberté de manifester n'exclut aucunement la consécration de celle-ci, et ne constitue par ailleurs pas une anomalie, cette liberté étant généralement consacrée dans les textes constitutionnels par référence ou assimilation à des libertés qui en sont proches, telle que la liberté de réunion¹⁵. Ce traitement quelque peu évasif de la liberté de manifester est partagé par le constituant belge, qui utilise quant à lui les termes de « rassemblement en plein air »¹⁶.
- 8 Si la liberté de manifester a pu être qualifiée de « liberté-carrefour »¹⁷, voire de liberté dénuée de « véritable autonomie conceptuelle »¹⁸, se trouvant au confluent de nombreux droits et libertés, tels que le droit de grève, la liberté d'association, d'expression ou de réunion, la Cour européenne des droits de l'homme n'en a pas moins assuré la protection, saisissant les recours se présentant devant elle afin de mieux développer les contours de cette liberté.
- 9 En ce qui concerne, tout d'abord, la notion de « manifestation », la Cour précise qu'il s'agit d'une notion autonome, qu'elle définit comme étant « une forme d'expression des idées, des opinions et des prises de position »¹⁹, les manifestants pouvant ainsi « exercer leur droit à la liberté d'expression, attirer

¹⁴ Article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

¹⁵ Voy. par exemple l'article 8 de Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne qui dispose que « (1) Tous les Allemands ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes, sans déclaration ni autorisation préalables. (2) En ce qui concerne les réunions en plein air, ce droit peut être restreint par une loi ou en vertu d'une loi. » ou encore l'article 17 de la Constitution de la République italienne qui prévoit que « Les citoyens ont le droit de se réunir pacifiquement et sans armes. Pour les réunions, même dans un lieu ouvert au public, il n'est pas exigé de préavis. [...] ».

¹⁶ V. point B du présent Titre.

¹⁷ A. DUFFY-MEUNIER et T. PERROUD, « La liberté de manifestation dans l'espace public en droit comparé », *op. cit.*, p. 350.

¹⁸ A. DUFFY-MEUNIER et T. PERROUD, « La liberté de manifestation dans l'espace public en droit comparé », *ibidem*.

¹⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Süleyman Çelebi et autres c. Turquie*, 24 mai 2016, req. n° 37273/10 et a., § 109.

l'opinion publique pour réfléchir à leurs propos, et l'informer sur des questions sociétales ainsi qu'afficher leurs idées publiquement »²⁰. La manifestation est donc appréhendée à travers l'objectif poursuivi par les participants, qui est celui d'émettre un message, une revendication ou une opinion, destinés à attirer l'attention de l'opinion publique. C'est cette même finalité qui différencie une manifestation d'une réunion ou des « simples rassemblements festifs ou d'autres activités sociales »²¹.

- 10 Cette notion peut, toujours selon la Cour, s'appliquer par exemple à une « sortie »²² à travers laquelle le requérant entendait se réunir de manière informelle avec d'autres militants de manière pacifique dans un lieu public afin de discuter de l'actualité, et ce compte tenu de « leurs modalités et de leur finalité, à savoir l'expression d'opinions personnelles par un groupe de personnes »²³, à une flash-mob²⁴, à une occupation de l'espace public où les participants seraient statiques, à une occupation pacifique d'une église pendant deux mois²⁵, voire même à un rassemblement à caractère politique ayant lieu dans un café²⁶ ou à une séance parlementaire²⁷.
- 11 En ce qui concerne le nombre de participants nécessaires pour qu'un événement soit qualifié de manifestation, la Cour considère qu'une des caractéristiques constituant la liberté de manifester est la volonté de se joindre à d'autres personnes. Par conséquent, une personne individuelle souhaitant faire entendre son opinion sera protégée par l'article 10 de la Convention, relatif à la liberté d'expression et non par l'article 11.²⁸
- 12 Si la manifestation doit donc avoir pour finalité de faire entendre l'opinion de ses manifestants, la Cour a également rappelé à plusieurs reprises le fait que l'article 11 protège uniquement l'exercice de la « liberté de réunion pacifique »²⁹. Par conséquent, si les modes de manifestation peuvent être variables, « un trait commun constitue le fil directeur de ce que doit être la liberté de manifester pour rester dans le cadre du droit : son caractère pacifique »³⁰. La Cour considère ainsi que la notion de réunion pacifique ne couvre pas « les manifestations dont les organisateurs et participants ont des intentions violentes »³¹, les garanties de l'article 11 ne s'appliquant dès lors pas aux rassemblements

²⁰ Cour eur. D.H., arrêt *Süleyman Çelebi et autres c. Turquie*, *ibidem*.

²¹ Cour eur. D.H., arrêt *Süleyman Çelebi et autres c. Turquie*, *ibidem*.

²² "Walkabout" pour la version anglophone.

²³ Cour eur. D.H., arrêt *Navalny c. Russie*, 15 novembre 2018, req. n° 29580/12 et a., §§19 et 108.

²⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Obote c. Russie*, 19 novembre 2019, req. n° 58954/09, § 35.

²⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Cisse c. France*, 2002, 9 avril 2002, req. n°51346/99, §§ 39-40.

²⁶ Cour eur. D.H., arrêt *Emin Huseynov c. Azerbaïdjan*, 7 mai 2015, req. n° 59135/09, § 91.

²⁷ Cour eur. D.H., *Forcadell i lluis c. Espagne* (déclaration d'irrecevabilité), 7 mai 2019 req. n° 75147/17, § 24.

²⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Novikova et autres c. Russie*, 26 avril 2016, req. n° 25501/07 et a., § 91.

²⁹ Les articles 12 de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques conditionnent également la protection d'une telle liberté à son caractère pacifique, de même que l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

³⁰ A. DUFFY-MEUNIER et T. PERROUD, « La liberté de manifestation dans l'espace public en droit comparé », *op. cit.*, p. 357.

³¹ Cour eur. D.H., grande chambre, arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, 15 octobre 2015, req. n° 37553/05, §92.

dont « les organisateurs ou les participants sont animés par des intentions violentes, incitent à la violence ou renient d'une autre façon les fondements de la société démocratique »³².

- 13 Cette exclusion des manifestations violentes du champ d'application de l'article 11 conduit par conséquent la Cour européenne à attacher une importance particulière à la protection de toute manifestation pacifique, même si celle-ci devait être illégale car non déclarée ou notifiée aux autorités, en violation de la législation nationale applicable dans le cas d'espèce, et même si la manifestation a été interdite par les autorités nationales. Par ailleurs, un manifestant ne perd pas le bénéfice de la protection de cet article lorsque d'autres participants adoptent des comportements violents de manière sporadique lors de l'évènement, tant que le manifestant conserve un comportement pacifique³³.
- 14 Il découle de ces éléments qu'une manifestation ne peut être interdite que dans des cas très spécifiques, puisque la Cour considère qu'une interdiction ne peut avoir lieu que s'il s'agit d'une mesure d'ultime recours dans une situation où des incitations à la violence ou au rejet des principes démocratiques pourraient avoir lieu³⁴.

B. Le régime juridique belge de la liberté de manifester

- 15 La liberté de manifester est consacrée par l'article 26 de la Constitution belge, lequel prévoit ce qui suit³⁵ :

Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police.

- 16 Cette disposition établit une distinction entre, d'une part, les réunions privées et publiques en lieux clos et couvert et d'autre part, les rassemblement en plein air.
- 17 La Cour de cassation belge a précisé les contours de la notion de « rassemblements en plein air », considérant que l'article 26 de la Constitution vise les rassemblements se tenant « sur la voie publique ou sur les terrains attenants à la voie publique », lesquels deviennent des manifestations lorsque leurs participants se rassemblent dans le but d'exprimer leur opinion³⁶.

³² Cour eur. D.H., grande chambre, arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, *ibidem*.

³³ Cour eur. D.H., arrêt *Primov et autres c. Russie*, 12 juin 2014, req. n° 17391/06, § 155.

³⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Stankov et organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2 octobre 2001, req. n° 29221/95 et 29225/95, §97 ; arrêt *Güneri et autres c. Turquie*, 12 juillet 2005, req. n° 42853/98 et a., §79.

³⁵ Article 26 de la Constitution.

³⁶ Cass. belge, 21 décembre 1838, *Pas.*, 1838, I, p. 429.

- 18 Les manifestations restant soumises aux lois de police, elles doivent faire l'objet d'une autorisation préalable³⁷. Ce régime préventif est le fruit d'un compromis, né entre les membres du Congrès national de 1830, lors des débats sur le contenu de l'article 26 (à l'époque, l'article 19). Certains considéraient que les mesures préventives devaient être mises en place lorsque le maintien de l'ordre public le requerrait. A l'inverse, d'autres estimaient qu'aucune mesure préventive ne devrait pouvoir être mise en place, et ce en toute circonstance, et que seules des mesures répressives pouvaient être organisées par le législateur afin de réprimer les éventuels délits commis dans le cadre de tels événements³⁸. Ces demandes d'autorisation doivent être adressées aux bourgmestres de la commune concernée, celui-ci étant l'autorité responsable en matière de police administrative sur le territoire de sa commune³⁹. Le bourgmestre peut refuser d'octroyer l'autorisation lorsqu'il l'estime nécessaire pour le maintien de l'ordre public. L'ordre public est une notion particulièrement large dès lors qu'elle englobe la sécurité, la salubrité, la tranquillité publique⁴⁰, autant de motifs pouvant être invoqués par un bourgmestre désirant refuser l'octroi d'une autorisation à la tenue d'une manifestation. Néanmoins, tout arrêté de refus doit justifier sur la base de faits concrets et de preuves suffisantes le risque d'atteinte à l'ordre public⁴¹.

II. LES RESTRICTIONS SUBIES PAR LA LIBERTÉ DE MANIFESTER AUTOUR ET ALENTOURS DE LA PÉRIODE DE CRISE SANITAIRE

- 19 La liberté de manifestation est intimement liée à la notion d'espace public, se distinguant de la liberté d'expression en raison de l'usage qu'elle fait des espaces physiques à travers lesquels les manifestants peuvent s'exprimer et véhiculer un message.
- 20 C'est cette caractéristique physique qui a, précisément, fragilisé l'exercice de la liberté de manifester lors de la crise sanitaire, les mesures de lutte contre la propagation du Covid-19 consistant principalement à imposer une distanciation sociale – et donc physique. L'élément collectif de la liberté de manifestation, « par lequel les individus cherchent à agir et à s'exprimer ensemble » aurait donc été le plus impacté par les mesures prises pour lutter contre la pandémie, et plus spécifiquement, par les

³⁷ P. NIHOUL, « Le droit de se réunir librement », in M. VERDUSSEN et N. BLONDED, *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1017.

³⁸ P. GOFFAUX, « Réunions privées, en lieu clos et couverts et police de l'ordre. Retour aux sources », *Administration publique*, 2019, pp. 226 à 228.

³⁹ Articles 133 et 135, § 2, nouvelle loi communale du 24 juin 1988, M.B., 3 septembre 1988, p. 12482. Le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale dispose également de cette compétence depuis la sixième réforme de l'Etat. Notons que cette matière est restée dans le giron de l'Etat fédéral.

⁴⁰ C.E., 30 septembre 2017, SA *Nover*.

⁴¹ C.E., 31 mai 2006, *SPRL Outdoor Centre* ; 21 avril 2006, *SPRL La Démarche* ; 18 novembre 2006, *Matin*.

mesures imposant la quarantaine et la distanciation sociale⁴². L'avènement de la crise sanitaire a ainsi entraîné l'adoption d'une série de mesures restreignant de manière importante l'exercice de la liberté de manifester, cet exercice subissant également, lors de cette même période, des ingérences qui ne semblent pas pouvoir être justifiées par des impératifs sanitaires.

- 21 Seront d'abord étudiées ci-après les différentes restrictions à la liberté de manifestation adoptées par le pouvoir exécutif belge dans le cadre de la crise sanitaire (A) avant d'analyser les restrictions à cette liberté au-delà de la crise (B).

A. Chronologie des restrictions adoptées lors de la période de crise sanitaire

- 22 Aucun « Etat d'urgence » n'a été instauré en Belgique, dès lors que l'article 187 de la Constitution l'interdisant. A dès lors été adopté l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 prohibant tout « rassemblement », en ce compris les manifestations⁴³.
- 23 Par la suite, cet arrêté ministériel fut modifié par divers arrêtés consécutifs, puis remplacé par un arrêté royal du 28 octobre 2021 « portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19 ». Cet arrêté royal fut lui-même ensuite modifié par une série d'arrêtés royaux, dont le dernier date du 5 mars 2022. L'arrêté royal en vigueur à ce jour n'impose plus de restrictions dans l'exercice de la liberté de manifester.
- 24 L'adoption de mesures de restriction de droits et libertés fondamentaux à travers des actes exécutifs et non d'actes législatifs fut hautement critiquée, car de telles restrictions doivent – en principe – être adoptées par le législateur et donc prendre la forme d'actes législatifs, et la base légale justifiant le recours à des arrêtés ministériels, puis arrêtés royaux, était considérée comme douteuse dans le cadre d'une crise sanitaire⁴⁴.
- 25 Ces différentes critiques conduisirent à l'introduction par l'association sans but lucratif « Ligue des droits humains » d'un recours auprès du Tribunal de première instance de Bruxelles, dont l'objet était de constater l'illégalité de l'adoption de mesures de restriction de droits fondamentaux à travers des arrêtés. Par une ordonnance en référé du 31 mars 2021, le Tribunal condamna l'État belge à « prendre toutes les mesures qu'elle estimera appropriées pour mettre un terme à la situation d'illégalité

⁴² L. BIANKU, « La Convention européenne des droits de l'homme et la pandémie de Covid-19 », *Rev. trim. dr. h.*, 2021/125, p. 42.

⁴³ Article 5 de l'arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 du 23 mars 2020, *M.B.*, 23 mars 2020, p. 17605.

⁴⁴ Voir notamment, pour une critique de ce recours à des actes exécutifs, J. CLARENNE et C. ROMAINVILLE, « Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du COVID-19 » (1 et 2), *Blog Jus Politicum*, 23 avril et 4 mai 2020 ; A.-E. BOURGAUX et Th. GAUDIN, « (In)compétences des parlements belges en période de confinement et de distanciation sociale : pouvoirs spéciaux et mesures urgentes pour lutter contre le Covid-19 », in *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 179 à 223.

apparente découlant des mesures restrictives des libertés et droits fondamentaux reconnus par la Constitution [...] »⁴⁵.

- 26 L'État belge ne tarda pas à faire appel afin de contester cette décision. Le 7 juin 2021, la Cour d'appel de Bruxelles infirma celle-ci, en considérant que les mesures litigieuses n'apparaissaient pas comme manifestement illégales, tout en s'interrogeant sur la constitutionnalité des lois invoquées par les autorités publiques comme bases légales fondant les arrêtés ministériels. Ne s'estimant pas compétente pour se prononcer sur cette question, la Cour d'appel décida de poser deux questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle⁴⁶. Finalement, une loi dite « pandémie » fut adoptée le 15 juillet 2021 par le législateur fédéral et publiée au *Moniteur belge* le 14 août 2021, afin de résoudre la question des bases légales des arrêtés royaux et ministériels. Cette loi prévoit donc, notamment, la possibilité pour le gouvernement fédéral d'adopter des mesures de police administrative dans une situation d'urgence épidémique.
- 27 En septembre 2021, la Cour de cassation considérait, quant à elle, que l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du Covid-19 et prévoyant notamment l'interdiction de rassemblements et l'interdiction de se trouver sans raison sur la voie publique reposait sur une base légale suffisante – à savoir, la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile –⁴⁷.

B. Les atteintes au-delà de la lutte contre le Covid-19

- 28 Au-delà des mesures adoptées spécifiquement dans la lutte contre le Covid-19, l'exercice de la liberté de manifester a été confronté, ces dernières années à une série de restrictions, ces dernières se matérialisant dans des évolutions observables sur le terrain et ont valu à la Belgique d'être rétrogradée dans un rapport mondial sur le respect des libertés fondamentales du *Monitor Civicus* pour l'année 2021⁴⁸.
- 29 Ainsi, plusieurs recours à la force jugés disproportionnés ont été dénoncés suite à des manifestations ayant eu lieu en 2020 et 2021⁴⁹, conduisant la Ligue des droits humains à publier un communiqué le 3 février 2021, dans lequel elle dénonçait un nombre important d'arrestations arbitraires, parfois de mineurs, et l'usage disproportionné de la coercition par les forces de l'ordre⁵⁰.

⁴⁵ Trib. civ. Bxl (réf.), 31 mars 2021.

⁴⁶ Bruxelles (18^e ch.), 7 juin 2021.

⁴⁷ Cass. (2^e ch.), 28 septembre 2021, P.21.1129.N.

⁴⁸ Monitor Civicus, « Le pouvoir du peuple sous attaque 2021 – un rapport basé sur les données du Civicus Monitor », 8 décembre 2021, consultable sur <https://www.monitor.civus.org/> (8 mai 2022), p. 34. La Belgique est passée du statut de pays « ouvert » à « rétréci ».

⁴⁹ Voy. ainsi la manifestation « Santé en lutte » à Bruxelles du 13 septembre 2020.

⁵⁰ Ligue des droits humains, « Quand les citoyen·ne·s utilisent leur droit de manifester pour dénoncer les violences policières, les forces de l'ordre répondent par la violence », 3 février 2021.

- 30 Le rapport du *Monitor Civicus* sur le respect des libertés fondamentales lors de l'année 2021 tient précisément compte de ces manifestations lorsqu'il considère que la Belgique connaît une « répression continue des rassemblements pacifiques ». Il ajoute que les forces de l'ordre ont été accusées d'avoir utilisé des armes semi-létales et d'avoir brutalisé des manifestants⁵¹.
- 31 Par ailleurs, outre le recours à la force dans le cadre de manifestation, le refus d'autorisation à des manifestations peut induire un risque de criminalisation de celle-ci. Ainsi, le bourgmestre de la Ville de Bruxelles a interdit une manifestation devant avoir lieu le 5 décembre 2020 afin de protester contre « la justice de classe » et « la justice raciste ». Le bourgmestre a justifié son refus en invoquant notamment (i) l'identité des organisateurs, fortement susceptibles – selon lui – de présenter des « risques avérés pour l'ordre public » et (ii) la réouverture des commerces – fermés en raison de la crise sanitaire – ce même week-end. L'arrêté de refus avait été placardé dans le centre-ville et mentionnait explicitement le nom du porte-parole d'un des mouvements organisateurs et le décrivait comme un « activiste bien connu pour chercher la confrontation avec la police », accusant également une série d'autres mouvements organisateurs d'avoir créé des troubles lors de manifestations précédentes.
- 32 Les deux motifs de refus repris ci-dessus sont bien entendu contestables. En invoquant la réouverture des commerces, le bourgmestre a décidé de privilégier la liberté d'entreprendre par rapport à la liberté de manifester, la première supplantant dès lors la seconde, ce qui n'est pas sans poser de question.
- 33 Plus généralement, ces motifs de refus nous poussent à nous interroger sur les contours de cette notion d'« ordre public », sur la base de laquelle les bourgmestres doivent justifier les interdictions de manifester qu'ils délivrent. Dès lors que cette notion dépend des circonstances, elle est destinée à évoluer en même temps que la société, et le risque est grand – et avéré – qu'elle soit invoquée « sous le prétexte d'une rapide nécessité »⁵².
- 34 Enfin, une loi « anticasseurs » était à l'étude au sein d'une commission parlementaire à partir de février 2022. Suite à des faits de violence ayant eu lieu notamment dans le cadre de manifestation contre les mesures Covid, l'objectif de cette législation était de permettre l'interdiction préventive de manifester à des personnes susceptibles de créer du désordre lors de manifestations. Une circulaire ministérielle a finalement été adoptée, permettant aux bourgmestres d'interdire la participation à des manifestations de certaines personnes. Les données de ces personnes seraient, à cette fin, reprises dans les banques de données de la police. L'objectif de cette mesure est de mettre en place – à titre préventif et pour une durée déterminée – une interdiction *individuelle* à manifester.

⁵¹ Monitor Civicus, « Le pouvoir du peuple sous attaque 2021 – un rapport basé sur les données du Civicus Monitor », *op. cit.*

⁵² B. MOUFFE, « Entre ordre et dés-ordre. [L'ordre public, censure du droit à la liberté d'expression ?] », *Annales de Droit de Louvain*, vol. 71, 2011/2, p. 148.

III. LIBERTÉ DE MANIFESTER, NUMÉRIQUE ET APPELS À MANIFESTER VIA LES RÉSEAUX SOCIAUX

- 35 Comme cela a été développé ci-avant, la liberté de manifester connaît actuellement une série de restrictions, qu'il s'agisse de comportements policiers violents et dénoncés par les organismes de droits humains, de criminalisation de manifestants ou encore la récente adoption d'une circulaire autorisant les bourgmestres à interdire la participation à des manifestations à des personnes ciblées.
- 36 Au-delà de ces différentes atteintes, la liberté de manifestation a également été malmenée par les cours et tribunaux durant la période de crise sanitaire dans des affaires impliquant en outre l'usage du numérique.
- 37 Il s'agit en l'occurrence d'une ordonnance en référé du Tribunal de première instance de Liège et d'un arrêt rendu en procédure d'extrême urgence par le Conseil d'État. Ces décisions mettent ainsi en exergue, tour à tour, les liens existant entre usage des technologies numériques et l'organisation des manifestations, de même que les nouveaux risques pour la liberté de manifestation que ces technologies peuvent engendrer. Après un bref résumé de ces deux affaires (A), seront dégagés différents enseignements concernant le lien entre la liberté de manifester et le numérique, sur la base desquelles des tentatives de réponses seront apportées aux questions posées au préalable sur les conditions nécessaires afin que des formes d'action numérique puissent bénéficier de la protection garantie par la liberté de manifester, ce à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (B).

A. Exemples jurisprudentiels

1. L'arrêt du Conseil d'État (section du contentieux administratif) du 14 juin 2020

- 38 Le Conseil d'État fut amené à se prononcer, par un arrêt rendu le 14 juin 2020 en procédure d'extrême urgence, sur la demande en suspension de « la décision du bourgmestre de la Ville de Bruxelles ou de son délégué d'interdire la manifestation prévue ce dimanche 14 à 14h devant le cabinet de la Ministre de la Santé, boulevard du Jardin Botanique 50, notifiée par courriel du 12 juin 2020 », interdiction qui concernait la demande d'organisation émise par le collectif « La santé en luttés »⁵³.
- 39 Le requérant sollicitait la suspension et l'annulation de la décision susmentionnée. Il avait requis, le 4 juin 2020, l'autorisation d'organiser au nom du collectif une manifestation devant le cabinet de la Ministre fédérale de la Santé devant mobiliser pendant une heure entre 200 et 250 personnes et lors de laquelle « le personnel soignant tournerait symboliquement le dos au cabinet de la Ministre, pour dénoncer les économies dans le secteur de la santé et les conséquences en cette période de COVID-19 ». Par un mail du 12 juin 2020, le responsable des renseignements généraux de la zone police Bruxelles-Capitale-Ixelles informa le requérant du refus d'autoriser cette action. Ce même 12 juin

⁵³ C.E., 14 juin 2020, *Brikci-Nigassa*.

2020, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur communique un courrier à l'ensemble des bourgmestres du pays, en recommandant, au vu de la situation sanitaire, de limiter le droit de manifester en accord avec l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 alors en vigueur et de se concerter avec les organisateurs de potentielles manifestations en attirant leur attention sur « les autres manières d'exercer leur droit à la libre expression ».

- 40 La procédure de demande de suspension de l'exécution d'une décision administrative ayant été engagée devant le Conseil d'État en extrême-urgence, ce dernier doit vérifier, conformément à l'article 17, §1^{er}, des lois sur le Conseil d'État coordonnées du 12 janvier 1973, s'il existe bien (i) une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et (ii) l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de cet article 17 vise quant à lui l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence, qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension reprise au paragraphe 1^{er}. La manifestation devant avoir lieu le jour suivant la date d'introduction du recours, ce dernier ayant lui-même été introduit le lendemain de la décision litigieuse, une procédure en suspension ordinaire ne pouvait manifestement être introduite en temps utiles⁵⁴.
- 41 Le Conseil d'État aborde tout d'abord la condition d'urgence et rappelle qu'elle ne peut être reconnue que lorsque « le requérant établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué présenterait des inconvénients d'une suffisante gravité, telle que, s'il fallait attendre l'issue de la procédure en annulation, il risquerait de se trouver 'dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles' »⁵⁵. Il y a lieu d'apprécier concrètement la portée des inconvénients qualifiés de grave, et ce à la lumière du droit de manifester tel que consacré par l'article 26 de la Constitution⁵⁶. Le requérant fait valoir, pour cette condition d'urgence, que « l'acte attaqué empêche la tenue d'une manifestation pacifique et la réalisation du droit à l'exercice d'une liberté constitutionnelle, ce qui constitue assurément un inconvénient suffisant grave [...] pour justifier l'urgence » et que c'est d'autant plus grave qu'il « traduit une décision qui porte sur tout le territoire de la ville, qui s'étend à toute manifestation en plein air qu'elle soit statique ou itinérante et qui apparaît comme une décision de principe pour toute demande qui serait introduite jusqu'à nouvel ordre »⁵⁷.
- 42 Le Conseil d'État considère alors que « le requérant ne soutient pas que la date du 14 juin 2020, prévue pour la manifestation projetée, aurait une portée symbolique particulière pour le collectif [organisateur] »⁵⁸, que l'article de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 limitant le nombre de participants pouvant être présents à une manifestation et remplacé par l'arrêté ministériel du 5 juin

⁵⁴ C.E., 14 juin 2020, *Brikci-Nigassa*, point 10.

⁵⁵ C.E., 14 juin 2020, *Brikci-Nigassa*, point 11.

⁵⁶ C.E., 14 juin 2020, *Brikci-Nigassa*, point 12.

⁵⁷ C.E., 14 juin 2020, *Brikci-Nigassa*, point 9.

⁵⁸ C.E., 14 juin 2020, *Brikci-Nigassa*, point 13.

2020 est manifestement limité dans le temps et que le requérant ne démontre pas qu'il « sera porté durablement, de manière grave et irréversible, à ses droits fondamentaux de se rassembler et de manifester ses opinions, celles-ci pouvant être exprimées par d'autres voies, à défaut de suspension d'extrême urgence de l'exécution de l'acte attaqué »⁵⁹. Le Conseil d'État a ainsi estimé que dès lors que d'autres modes d'expression existaient dans le chef des manifestants – notamment via les outils numériques – la condition d'urgence n'était pas remplie si bien la demande de suspension en extrême urgence devait être rejetée.

2. L'ordonnance en référé du 27 octobre 2021 du Tribunal de première instance de Liège

- 43 Dans cette affaire, le président du Tribunal de première instance de Liège devait se prononcer en référé sur la requête d'une société pétrolière possédant un dépôt de produits pétroliers à Liège⁶⁰. La demande concernait la publication d'une vidéo « live » sur Facebook le 7 octobre 2021 par des personnes se revendiquant du mouvement des gilets jaunes. Dans cette vidéo, les auteurs de celle-ci formulaient des propos qui laissaient entendre que des blocages du site de la société pétrolière risquaient de se produire dans les prochains jours ou semaines, certains blocages ayant déjà eu lieu par le passé⁶¹.
- 44 La société requérante craignait donc ces potentielles actions, lesquelles étaient susceptibles d'avoir pour effet d'empêcher ses travailleurs d'avoir accès au site. La vidéo ayant été diffusée sur un réseau social, la société était par ailleurs dans l'incapacité d'identifier les potentiels participants à l'action de blocage.
- 45 Dans ce contexte, la requérante a formulé la triple demande suivante au président du Tribunal de première instance : (i) faire défense à quiconque d'entraver l'accès paisible aux locaux constituant le dépôt de la société, (ii) faire défense à quiconque n'étant pas autorisé par la société de se trouver sur la propriété privée de cette dernière et (iii) condamner toute personne qui procéderait à quelque voie de fait destinée à empêcher ou entraver l'accès de l'entreprise au payement d'une astreinte.
- 46 Le Tribunal se prononça tout d'abord sur la recevabilité de la requête unilatérale, introduite en application de l'article 584, §3 du Code judiciaire et supposant dès lors l'existence d'une situation d'urgence et une absolue nécessité. L'action a été considérée comme recevable, la notion d'absolue nécessité pouvant notamment couvrir des situations où la mesure postulée n'est efficace que si elle est adoptée au terme d'une procédure unilatérale dans l'objectif de ménager un effet de surprise. Le Tribunal a effet considéré qu'une procédure unilatérale était nécessaire dès lors qu'elle permettrait de ménager un effet de surprise et empêcherait au mouvement d'être prévenu et de changer de cible⁶². La requête a dès lors été déclarée recevable.

⁵⁹ Nous soulignons.

⁶⁰ Trib. Liège (réf.), 27 octobre 2021, point 1.1.

⁶¹ Trib. Liège (réf.), 27 octobre 2021, point 1.2.

⁶² Trib. Liège (réf.), 27 octobre 2021, points 3.2 et 3.3.

- 47 L'urgence étant une condition de fond au sens de l'article 584 du Code judiciaire, le Tribunal a également considéré que cette dernière était remplie, le mouvement des gilets jaunes étant de nature à entraîner un blocage important de la distribution des produits pétroliers et à engendrer un dommage financier ainsi que le risque « d'incidents graves et d'atteinte aux personnes et aux biens »⁶³.
- 48 Finalement, l'apparence de droit, ultime condition à l'introduction d'une telle action, fut également établie. Le Tribunal observa ainsi que bien que tout citoyen ait « le droit d'exprimer et de manifester son mécontentement face aux décisions prises par le pouvoir politique »⁶⁴, « cette désapprobation ne peut s'exprimer par des voies de fait, actes détachables du mouvement de protestation »⁶⁵. Or, selon le président du Tribunal siégeant en référé, la perturbation et le blocage de la circulation des camions citernes de la société requérante constituent des voies de fait au droit de propriété de la requérante et à sa liberté d'entreprise.
- 49 Sur cette base, le président a alors fait droit aux injonctions sollicitées par la requérante.

B. Évaluation des exemples à l'aune de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

- 50 Cet arrêt et cette ordonnance, rendus tous deux lors de la période de crise sanitaire, permettent d'étudier les liens pouvant s'établir entre liberté de manifester et numérique, spécifiquement devant les juridictions nationales et les risques pouvant découler de tels liens.

1. L'arrêt du Conseil d'État (section du contentieux administratif) du 14 juin 2020 et la fragilité d'une « liberté-carrefour »

- 51 L'arrêt du Conseil d'État illustre notamment la fragilité dont souffre la liberté de manifester en ce qu'elle est considérée comme une « liberté-carrefour »⁶⁶. La juridiction a ainsi estimé qu'elle pouvait être remplacée, dans le cas d'espèce, par l'exercice de la liberté d'expression, vers lequel le Conseil d'État renvoie le requérant et le collectif organisateur de la manifestation envisagée.
- 52 Cette substitution d'une liberté, pourtant consacrée et garantie par l'article 26 de la Constitution et l'article 11 de la Convention, par une autre, contraste avec la position de la Cour européenne, qui considère que l'article 11 constitue la *lex specialis* devant prendre le pas sur l'article 10 (consacrant quant à lui la liberté d'expression). En effet, selon la Cour, ce dernier n'est que *lex generalis* dans des situations impliquant la tenue d'une assemblée ou manifestation⁶⁷.

⁶³ Trib. Liège (réf.), 27 octobre 2021, point 4.1.

⁶⁴ Trib. Liège (réf.), 27 octobre 2021, point 4.

⁶⁵ Trib. Liège (réf.), 27 octobre 2021, point 4.

⁶⁶ A. DUFFY-MEUNIER et T. PERROUD, « La liberté de manifestation dans l'espace public en droit comparé », *op. cit.*, p. 350.

⁶⁷ Cour eur. D.H., arrêt *Ezelin c. France*, 26 avril 1991, req. n° 11800/85, § 35 ; arrêt *Schwabe et M.G. c. Allemagne*, 1^{er} décembre 2011, req. n° 8080/08 and 8577/08, § 101 ; arrêt *Hakim Aydın c. Turquie*, 26 mai 2020, req. n° 4048/09, § 41.

- 53 Par ailleurs, la décision s'inscrivant dans un contexte où les possibilités de manifester et de se réunir étaient fortement limitées par les arrêtés ministériels en vigueur, les participants ne pouvaient dès lors exercer leur liberté d'expression que via l'usage d'internet et donc, du numérique. La tentation de substituer l'exercice de manifester par la liberté d'expression, et dès lors ne pas assurer la protection de cette première liberté dans le cadre de requêtes portées devant des juridictions administratives ou judiciaires, est d'autant plus importante que la liberté d'expression peut aujourd'hui être exercée bien plus aisément via les différents outils numériques et réseaux sociaux à la portée des citoyens.
- 54 Pourtant, s'il est vrai que les médias numériques renforcent les possibilités déjà existantes pour les personnes désireuses de porter un message⁶⁸, l'espace public, lieu de survenance des manifestations, est avant tout un « un espace physique de coprésence où des individus se rendent visibles les uns aux autres, se croisent et, éventuellement, entrent en relation et communiquent »⁶⁹ et les manifestations, si elles peuvent s'appuyer sur les outils numériques afin de s'organiser, ont démontré l'importance « des phénomènes de socialisation ordinaires »⁷⁰. C'est précisément cette volonté de transmettre une opinion de manière collective que la Cour européenne considère comme étant le critère pertinent afin de départager l'application de l'article 10 ou 11 de la Convention dans les requêtes portées devant elle⁷¹.

2. *L'ordonnance en référé du 27 octobre 2021 du Tribunal de première instance de Liège, l'interdiction d'une action non violente et la question des appels à manifester effectués via des outils numériques*

- 55 L'ordonnance rendue par le président du Tribunal de première instance de Liège est, quant à elle, particulièrement intéressante concernant le critère de la transmission d'une opinion de manière collective, tel qu'épinglé par la Cour européenne.
- 56 Tout d'abord, elle vise à empêcher des potentiels participants non identifiés de manifester, en visant dès lors un nombre indéfini de personnes souhaitant exercer leur droit à la liberté de manifestation.
- 57 S'il est certes vrai que les garanties de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'appliquent pas aux rassemblements dont les organisateurs ou participants sont animés par des intentions violentes⁷², un barrage destiné à empêcher le passage de camions citernes, action envisagée dans le cas d'espèce, ne peut, selon la jurisprudence de la Cour européenne, être considéré comme constituant un acte de violence⁷³. Il s'agit dès lors d'un acte relevant de l'exercice de la liberté de manifester, bénéficiant de la protection garantie à cette dernière. Par cette ordonnance, le président du Tribunal de première instance de Liège se distancie fortement de la jurisprudence de la Cour.

⁶⁸ F. GRANJON, « Mouvements sociaux, espaces publics et usages d'Internet », *op. cit.*, p. 32.

⁶⁹ F. GRANJON, « Mouvements sociaux, espaces publics et usages d'Internet », *ibidem*, p. 31.

⁷⁰ F. GRANJON, « Mouvements sociaux, espaces publics et usages d'Internet », *ibidem*,

⁷¹ Cour eur. D.H., arrêt *Primov et autres c. Russie*, 12 juin 2014, req. n° 17391/06, §91.

⁷² Cour eur. D.H., grande chambre, arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, 15 octobre 2015, req. n° 37553/05, §92.

⁷³ Cour eur. D.H., grande chambre, arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, 15 octobre 2015, req. n° 37553/05, §§96-98.

- 58 Cette ordonnance pose ensuite la question des appels à manifester effectués via des outils numériques, et plus particulièrement via les réseaux sociaux et, par extension, la question de la protection dont devraient bénéficier les personnes effectuant ces appels. Ces appels à manifester devraient-ils, ainsi, être couverts par la protection découlant de la liberté de manifester ? La Cour européenne s'est prononcée sur ce sujet à l'occasion de l'arrêt *Elvira Dmitriyeva contre Russie* ainsi que dans l'arrêt *Kablis contre Russie*, tous deux rendus le 30 avril 2019.
- 59 Premièrement, dans l'affaire *Elvira Dmitriyeva*, la requérante avait sollicité, de la part des autorités municipales, l'autorisation nécessaire afin d'organiser une manifestation, en proposant une série de lieux alternatifs où ladite manifestation pouvait se tenir. Les autorités refusant d'autoriser la manifestation, la juridiction locale jugea que la décision de ces dernières était irrégulière. En effet, selon elle, les autorités auraient dû proposer de nouveaux lieux pouvant convenir à l'action envisagée. La requérante tint finalement la manifestation et fut appréhendée et placée sous arrestation administrative lorsqu'elle tentait de rentrer chez elle, une fois l'action terminée. Elle fut ensuite condamnée pour l'organisation de cette action.
- 60 Après avoir épuisé les voies de recours internes, la requérante porta son affaire devant la Cour européenne, alléguant une violation notamment (i) de l'article 11 de la Convention en raison du refus des autorités d'autoriser la manifestation et de son arrestation et condamnation, (ii) de l'article 13 lu en combinaison avec l'article 11 au motif qu'elle n'aurait pas bénéficié d'un recours effectif, (iii) des articles 5 et 6 et, finalement, (iv) de l'article 10 en raison de sa condamnation pour avoir émis un appel à manifester.
- 61 La Cour européenne considéra que la plainte devait être examinée sous l'angle de l'article 10, « interprété à la lumière de l'article 11, le cas échéant »⁷⁴. Les appels à manifester – ici, via le réseau social VKontakte – sont dès lors couverts par la liberté d'expression, bien que devant être interprétée à la lumière de l'article 11. La Cour observa que la condamnation de la requérante a violé le droit de cette dernière à la liberté d'expression⁷⁵, en soumettant l'analyse du critère de légitimité de la mesure litigieuse aux critères devant guider les restrictions de l'exercice de la liberté de manifester. Ainsi, la Cour releva que le fait que l'événement envisagé pouvait présenter un risque pour la sécurité publique n'avait jamais été invoqué, la nécessité d'assurer la sécurité et de prévenir des possibles désordres n'étant dès lors pas pertinents⁷⁶.
- 62 De plus, selon la Cour, l'absence d'une autorisation, et l'illégalité de la manifestation qui en découle, ne donnent pas « carte blanche »⁷⁷ aux autorités, qui doivent toujours respecter le principe de proportionnalité tel que contenu dans l'article 11 de la Convention. En conséquence, le fait que la

⁷⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Elvira Dmitriyeva c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 60921/17 et 7202/18, §66. Traduction libre de « interpreted where appropriate in the light of Article 11 ».

⁷⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Elvira Dmitriyeva c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 60921/17 et 7202/18, §81.

⁷⁶ Cour eur. D.H., arrêt *Elvira Dmitriyeva c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 60921/17 et 7202/18, §82.

⁷⁷ En français dans la version anglophone de l'arrêt.

requérante ait procédé à des appels à manifester lors d'un événement qui n'avait pas été autorisé n'est pas un élément suffisant à lui seul afin de justifier une interférence dans sa liberté d'expression⁷⁸.

- 63 La Cour prit en outre en considération d'autres éléments, dont le fait que la manifestation avait pour objectif de demander la démission du Premier ministre, sujet présentant un intérêt public. Or l'article 10, §2, ne laisse que peu de marge de manœuvre dans les ingérences envers des messages politiques ou d'intérêt public⁷⁹, le fait que les autorités doivent montrer un certain degré de tolérance envers les manifestations pacifiques⁸⁰, ou encore le fait que l'autorisation avait été refusée sur des bases formelles (la question de la localisation de l'action) et non pour une raison de risque de désordre⁸¹. La Cour note tout particulièrement qu'il n'y avait pas de raisons permettant de supposer que l'événement, bien que non autorisé, ne serait pas pacifique, les appels à manifester réalisés à travers le réseau social n'appelant pas à commettre des faits de violence ou autres comportements illégaux lors de l'action⁸².
- 64 Deuxièmement, concernant l'arrêt *Kablis contre Russie*, celui-ci fut rendu dans un contexte factuel similaire. Le requérant avait notifié aux autorités compétentes son souhait d'organiser une manifestation sous forme de « piquet » afin de protester contre l'arrestation du gouverneur de la République des Komis (république sujet de la Fédération de Russie), tout en publiant des commentaires sur son blog afin d'informer les potentiels participants de la tenue du piquet. Les autorités municipales ayant refusé d'autoriser la manifestation, le requérant posta un nouveau message sur son blog ainsi que sur le réseau social VKontakte, en appelant tout de même à participer à l'événement. Son compte VKontakte fut bloqué par les autorités nationales et l'accès aux publications sur son blog qui concernaient spécifiquement les invitations à organiser un piquet fut également restreint.
- 65 La Cour observa tout d'abord que les autorités russes avaient violé les articles 11 et 13 afin de se tourner vers la question du blocage des outils numériques du requérant, à travers l'article 10 de la Convention. A ce propos, la Cour européenne rappelle tout d'abord l'importance d'Internet en ce qui concerne l'exercice de la liberté d'expression⁸³. En effet, « grâce à leur accessibilité ainsi qu'à leur capacité à conserver et à diffuser de grandes quantités de données, les sites Internet contribuent grandement à améliorer l'accès du public à l'actualité et, de manière générale, à faciliter la communication de l'information »⁸⁴. Le blocage du compte du requérant sur VKontakte et la restriction de l'accès à certaines publications de son blog constituent bel et bien une interférence dans sa liberté d'expression⁸⁵, qui doit dès lors pouvoir être considérée comme nécessaire dans une société

⁷⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Elvira Dmitriyeva c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 60921/17 et 7202/18, §84.

⁷⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Elvira Dmitriyeva c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 60921/17 et 7202/18, §85.

⁸⁰ Cour eur. D.H., arrêt *Elvira Dmitriyeva c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 60921/17 et 7202/18, §86.

⁸¹ Cour eur. D.H., arrêt *Elvira Dmitriyeva c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 60921/17 et 7202/18, §87.

⁸² Cour eur. D.H., arrêt *Elvira Dmitriyeva c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 60921/17 et 7202/18, §86.

⁸³ Cour eur. D.H., arrêt *Kablis c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 48310/16 et 59663/17, §81.

⁸⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Times Newspapers LTD c. Royaume-Uni* (n° 1 et 2), 10 mars 2009, req. n° 3002/03 et 23676/03, §27.

⁸⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Kablis c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 48310/16 et 59663/17, §84.

démocratique. A cet égard, la Cour relève que les interférences réalisées par les autorités nationales poursuivaient notamment l'objectif de prévenir des potentielles violations de l'ordre public. Or, les exceptions à la liberté de manifester doivent être interprétées de manière stricte⁸⁶. En ce qui concerne l'argument selon lequel les mesures d'ingérence visaient également à prévenir des violations en matière de distribution d'information, la Cour considère que les autorités n'avaient jamais argué que les appels à manifester émis par le requérant présentaient un risque pour la sécurité publique ou pouvaient entraîner des désordres, l'objectif d'assurer la sécurité n'étant dès lors pas pertinent dans le cas d'espèce⁸⁷. La mesure litigieuse est également trop vague en ce qu'elle autorise le procureur général à restreindre l'accès à un site internet car ce dernier contiendrait une invitation à participer à une manifestation, pour le seul motif que la localisation envisagée n'a pas été approuvée par les autorités, sans établir de risques de désordre ou de réelles nuisances envers les droits d'autrui⁸⁸.

- 66 Par ailleurs, la Cour européenne relève que la manifestation envisagée portait sur un sujet d'intérêt public, s'inscrivant dans un débat politique⁸⁹. De même, le fait d'informer via une des annonces postées sur le blog que l'événement auquel les participants étaient invités n'avait pas été approuvé par les autorités compétentes constituait également une information d'intérêt public⁹⁰. L'article 10, §2 de la Convention protégeant tout particulièrement les opinions portant sur des matières d'intérêt public, les autorités ne bénéficient que d'une faible marge de manœuvre dans leurs interférences avec ce droit. La Cour rappelle également que les autorités doivent montrer un certain degré de tolérance envers les manifestations non autorisées qui seraient pacifiques⁹¹. Finalement, la Cour est d'avis *qu'in concreto*, aucun élément ne permettait aux autorités de supposer que la restriction d'accès aux messages concernés était nécessaire dans une société démocratique, le nombre de participations potentiels étant petit, les messages n'appelant aucunement à commettre des actes violents et l'événement n'ayant probablement aucun impact sur la circulation routière avoisinante, en raison de sa petite taille⁹². La Cour conclut dès lors à la violation de l'article 10.
- 67 Ces deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme contribuent à répondre à notre interrogation initiale, en positionnant la question des appels à manifester et de leur protection sous l'angle de la liberté d'expression. Toutefois, l'étude de la nécessité de l'ingérence et de sa légitimité est assurément menée en tenant compte des critères nécessaires afin de pouvoir justifier une restriction dans l'exercice de la liberté de manifester. La Cour évalue ainsi si les appels à manifester qui seraient visés par des mesures d'ingérence témoignent d'une intention ou d'un risque d'entraîner des débordements violents. Elle accorde en outre une attention particulière au fait qu'une manifestation

⁸⁶ Cour eur. D.H., arrêt *Kablis c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 48310/16 et 59663/17, §87.

⁸⁷ Cour eur. D.H., arrêt *Kablis c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 48310/16 et 59663/17, §88.

⁸⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Kablis c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 48310/16 et 59663/17, §93.

⁸⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Kablis c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 48310/16 et 59663/17, §99.

⁹⁰ Cour eur. D.H., arrêt *Kablis c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 48310/16 et 59663/17, §100.

⁹¹ Cour eur. D.H., arrêt *Kablis c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 48310/16 et 59663/17, §102.

⁹² Cour eur. D.H., arrêt *Kablis c. Russie*, 30 avril 2019, req. n° 48310/16 et 59663/17, §104.

pacifique, fût-elle illégale, doit bénéficier d'une certaine marge de tolérance et ce en particulier si son autorisation avait été rejetée pour des motifs formels, ou encore au message souhaitant être porté par les participants, qui bénéficiera d'une plus grande protection s'il relève de l'intérêt public. Ce faisant, les ingérences subies par des appels à manifester – ici, effectués via des outils numériques – doivent se faire en conformité avec les garanties offertes par l'article 11 de la Convention européenne, bien que cette garantie se fasse à travers une interprétation de l'article 11. De telles considérations devraient, dès lors, être également prises en compte par les juridictions nationales.

CONCLUSIONS

- 68 Les liens entre liberté de manifester et outils numériques suscitent d'autres questions. Ainsi, une étude pointe les dangers de l'utilisation de ces outils par les États afin d'interférer avec les communications électroniques de participants à des manifestations dans l'objectif de restreindre l'exercice de la liberté de manifester de ces participants⁹³. A cet égard, un rapport réalisé en 2019 par le Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association mettait en exergue tant les possibilités que les défis rencontrés par la liberté de manifester à l'heure du numérique⁹⁴. Il considère ainsi que si l'utilisation des outils numériques peut être bénéfique aux mains de « personnes qui cherchent à unir leurs efforts pour faire progresser la démocratie, la paix et le développement »⁹⁵, le Rapporteur spécial « a observé, au cours de la dernière décennie, la manière dont les États se sont servis de la technologie pour réduire au silence, surveiller et harceler des dissidents, des opposants politiques, des défenseurs des droits de l'homme, des militants et des manifestants, ainsi que pour manipuler l'opinion publique »⁹⁶.
- 69 Sur la base de ces mêmes constats, l'Assemblée générale des Nations Unies avait considéré que l'exercice de la liberté de manifester devait être protégé même en ligne, demandant aux États de « faire en sorte que les droits garantis hors ligne, notamment la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association, soient également pleinement protégés en ligne, conformément au droit des droits de l'homme »⁹⁷ et dépassant dès lors la définition de cette liberté qui est offerte par la Cour européenne des droits de l'homme.

⁹³ I. SIATITSA, « Freedom of assembly under attack: General and indiscriminate surveillance and interference with internet communications », *International Review of the Red Cross*, 2020 102 (913), pp. 181-108.

⁹⁴ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association*, A/HRC/41/41, 17 mai 2019.

⁹⁵ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association*, *ibidem*, p. 2.

⁹⁶ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association*, *ibidem*.

⁹⁷ AGNU, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 2018*, A/RES/73/173, distribution générale le 8 janvier 2019.

- 70 Les leçons tirées de cette période de crise sanitaire devraient permettre d'appréhender la protection dont il serait souhaitable de faire bénéficier l'exercice de la liberté de manifester, en ce compris via les extensions qu'elle peut connaître via les outils numériques et concernant tout particulièrement l'organisation et les appels à manifester qui sont organisés en ligne. Si la Cour européenne des droits de l'homme aborde cette question tout d'abord au travers de l'article 10 de la Convention, une étude de sa jurisprudence récente montre que toute ingérence doit être en mesure de respecter les garanties qui découlent de l'article 11, et dès lors respecter en bonne et due forme la liberté de manifester.

RESUME :

Si l'exercice de la liberté de manifester peut apparaître au premier abord comme étant incompatible avec les exigences de distanciation sociale imposées lors de la crise sanitaire, cette période connut une émergence de formes de manifestations hybrides, à cheval entre le numérique et l'occupation de l'espace public. Les restrictions imposées par les autorités publiques lors de la période 2020-2022, ainsi que l'apparition de ces nouveaux types d'actions numériques, permettent de s'interroger sur les contours exacts de la liberté de manifester et la protection dont bénéficient, par extension, les participants. Le champ de recherche de cette problématique se cantonne à l'ordre juridique belge et à celui applicable dans l'ordre juridique des États parties à la Convention européenne des droits de l'homme, tout en mobilisant des cas jurisprudentiels nationaux illustrant les liens et tensions entre liberté de manifester et numérique qui sont apparus pendant la période de la crise sanitaire. Le premier titre expose la définition de cette liberté retenue par la Cour européenne des droits de l'homme et permet de développer le régime juridique de cette liberté en Belgique. Le deuxième titre est consacré à l'analyse des restrictions subies par la liberté de manifester dans cet Etat. Cet aperçu des restrictions adoptées par les autorités publiques permet, en troisième et dernier lieu, d'appréhender les questions posées dans le cadre de la présente étude à travers des cas jurisprudentiels belges datant de cette même période et mettant en exergue les liens et les tensions existant entre liberté de manifester, protection garantie par les cours et tribunaux et numérique.

SUMMARY:

While the exercise of the freedom of assembly may at first appear incompatible with the requirements of social distancing imposed during the COVID-19 crisis, this period saw the emergence of hybrid forms of protest, straddling the digital and the occupation of public space. The restrictions imposed by the public authorities in the period 2020-2022, as well as the emergence of these new types of digital action, raise questions about the exact contours of the freedom of assembly and the protection afforded, by extension, to its participants. The scope of this research is confined to the Belgian legal system and to that applicable in the legal systems of the States parties to the European Convention on Human Rights, while drawing on national case law illustrating the links and tensions between freedom of assembly and the digital environment that emerged during the crisis. The first section sets out the definition of this freedom adopted by the European Court of Human Rights and develops the legal regime of this freedom in Belgium. The second section analyzes the restrictions placed on the freedom of assembly in Belgium. This overview of the restrictions adopted by the public authorities allows us, thirdly and lastly, to approach the questions raised in this study through Belgian case law from the same period, highlighting the links and tensions between freedom of assembly, the protection guaranteed by the courts and tribunals, and digital technology.