

## CONSEIL D'ÉTAT – REFÉRE, 3 FEVRIER 2021, N°448721

**MOTS CLEFS : liberté de la presse – liberté fondamentale – liberté d'expression – liberté de communication – référé liberté – sécurité des citoyens – autorités administratives – journalisme – Conseil d'État.**

*A la suite d'une opération d'évacuation de camps de migrants situés dans le nord du pays, le Conseil d'État a estimé que la liberté de la presse était une liberté fondamentale, susceptible d'être invoquée dans le cadre d'un référé. Cependant, cette liberté peut être restreinte par les autorités administratives, en veillant à ne pas y porter une atteinte grave et manifestement illégale.*

*Une décision qui fait écho aux actualités de la loi sécurité globale relative, notamment, à la captation d'images montrant des policiers en action.*

**FAITS :** Des opérations d'évacuation de camps de migrants, situés dans les régions de Calais et de Dunkerque, ont eu lieu les 29 et 30 décembre 2020. Deux journalistes ont tenté d'accéder aux lieux, mais en ont été empêchés par le périmètre de sécurité, mis en place pour permettre l'intervention des forces de l'ordre et assurer le respect de la dignité des personnes évacuées.

**PROCEDURE :** Les journalistes ont alors sollicité le juge des référés du tribunal administratif de Lille, afin qu'il enjoigne aux préfets du Nord et du Pas-de-Calais de leur autoriser l'accès aux différents sites (où il était procédé à l'évacuation de campements de migrants.)

Par une ordonnance n° 2009446 du 5 janvier 2021, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a rejeté la demande.

A la suite de cela, les journalistes ont déposé une requête le 15 janvier 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État. Le but étant dans un premier temps d'annuler l'ordonnance du 5 janvier 2021, de faire droit à leurs conclusions de première instance et enfin de mettre à la charge de l'État la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de le condamner aux entiers dépens.

**PROBLEME DE DROIT :** La question était de savoir si la situation justifiait le recours à un référé-liberté et notamment si les mesures mises en places par les autorités administratives étaient de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale à l'exercice de la profession de journaliste et à la liberté de la presse, justifiant ainsi le recours à un référé liberté.

**SOLUTION :** S'ajoutant à l'absence d'urgence et bien que la liberté de la presse soit considérée comme une liberté fondamentale, « ... en l'état de l'instruction, il n'apparaît pas que ces mesures, appréciées concrètement, aient jusqu'à présent excédé ce qui était nécessaire pour assurer la sécurité des opérations dont s'agit et aient porté une atteinte grave et manifestement illégale à l'exercice par les journalistes de leur profession et par suite à la liberté de la presse. »

### SOURCES :

COSTE (L.), « Accès des journalistes aux opérations d'évacuation de campements de migrants : la position du Conseil d'Etat », 15 février 2021.

LE FOLL (Y.), « Nécessaire respect de la liberté de la presse lors des évacuations de campements de migrants », 9 février 2021.



## NOTE :

Le recours à un référé liberté nécessite la réunion de trois conditions. Il faut tout d'abord justifier de l'urgence de la situation, ensuite qu'une liberté fondamentale soit en jeu et enfin que celle-ci fasse l'objet d'une atteinte grave et manifestement illégale.

Or, en l'espèce toutes ces conditions n'étaient pas réunies remplies.

### I) L'absence d'urgence dans situation :

La condition d'urgence est une condition fondamentale dans le cadre d'une procédure en référé-liberté.

Cette condition, a, en l'espèce, été très discutée. Les journalistes soutenaient que, dans la mesure où chaque semaine, dans le cadre de ces opérations d'évacuation, des entraves avaient lieu à l'encontre de journalistes, la situation relevait de l'urgence. A contrario, à partir de cette même situation, le ministre de l'Intérieur et le Conseil d'État en sont arrivés à des conclusions bien différentes. En effet, le Conseil d'État avait considéré que dans la mesure où les opérations d'évacuation des camps se déroulaient régulièrement, l'urgence n'était pas caractérisée.

*Malgré l'irrecevabilité de la procédure, du fait de l'absence d'urgence, le Conseil d'État a étudié chaque condition, certainement due au caractère discuté de l'urgence en l'espèce, mais également afin d'ériger la liberté de la presse en liberté fondamentale recevable en référé-liberté.*

### II) La consécration du caractère fondamental de la liberté de la presse :

Afin de qualifier la liberté de la presse de liberté fondamentale, le Conseil d'État a suivi un raisonnement par syllogisme.

En effet, en s'appuyant, tout d'abord sur un principe de droit constitutionnel, datant d'une ordonnance des 10 et 11 octobre 1984, le Conseil avait énoncé que « l'exercice de la liberté d'expression est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ».

Puis il avait rappelé un second principe, selon lequel « la liberté d'expression et la liberté de communication des idées et des opinions ont le caractère de libertés fondamentales », pour enfin en déduire que « la liberté de la presse qui en est une des composantes a, de même, le caractère d'une liberté fondamentale ».

Par cette conclusion, le Conseil d'État valide pour la première fois la possibilité d'effectuer un recours en référé-liberté pour atteinte à la liberté de la presse.

Pour finir, le Conseil d'État, s'est demandé si, en l'espèce, il y avait une atteinte manifestement grave et illégale portée à l'encontre de la liberté de la presse.

### III) Une atteinte manifestement grave et illégale à la liberté de la presse et à l'exercice de la profession de journaliste :

Pour défendre leur point de vue, les journalistes arguaient que la liberté de la presse, étant une liberté fondamentale, ne devait être restreinte que pour des motifs d'ordre public et pour des restrictions nécessaires, adaptées et proportionnées. Or en l'espèce, les journalistes considéraient que ce n'était pas le cas.

Sur ce point, le Conseil d'État rappelait que l'article L.521-2 du Code de Justice Administrative énonçait qu'une liberté fondamentale pouvait être limitée sans toutefois porter une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Ce qui en l'espèce, pour la haute cour administrative, n'était pas non plus le cas.

Les journalistes considéraient également que les mesures de sécurité mises en place faisaient obstacle à l'exercice effectif du métier de journaliste et portaient ainsi atteinte à la liberté de la presse.

A cela le Conseil d'État a répondu en plusieurs points.

Tout d'abord, la liberté de la presse était certes limitée en l'espèce, mais cela afin de permettre le respect d'autres droits et libertés telles que « le respect de la dignité dû aux personnes évacuées, et à prévenir les atteintes aux tiers que de telles opérations pourraient engendrer ». Le Conseil d'État induit donc en quelque sorte une infériorité de la liberté de la presse face à d'autres libertés fondamentales.

De surcroît, l'instruction, notamment les clichés produits, démontrait qu'en réalité « ces mesures de sécurité ne privaient pas les journalistes de toute visibilité sur le déroulement des opérations, de telle sorte qu'ils dépendraient exclusivement des informations délivrées par le service de communication des préfectures ». Mais également qu'il n'apparaissait pas que « ces mesures [...] aient jusqu'à présent excédé ce qui était nécessaire pour assurer la sécurité des opérations dont s'agit et aient porté une atteinte grave et manifestement illégale à l'exercice par les journalistes de leur profession et par suite à la liberté de la presse ».

Le Conseil d'État conclut donc que les périmètres mis en place n'ont pas excédé, dans ces circonstances, ce qui était nécessaire pour assurer la sécurité de l'évacuation. Néanmoins il insiste sur l'obligation, pour les préfets du Nord et du Pas-de-Calais, de garantir le respect de la liberté de la presse lors des futures évacuations de campements de migrants.

Georgia Suty



**ARRET :**

**CE, référé, 3 février 2021, n°448721**

[...]

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

3. En vertu de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, il appartient au juge administratif des référés d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une autorité administrative aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale. L'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient de cet article est ainsi subordonné au caractère grave et manifeste de l'illégalité à l'origine d'une atteinte à une liberté fondamentale.

4. MM. J... et A..., qui exercent la profession de journaliste pour divers médias français ou étrangers, relèvent appel de l'ordonnance du 5 janvier 2021 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lille a rejeté leur demande tendant à ce que soit enjoint aux préfets du Nord et du Pas-de-Calais, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de les laisser accéder aux lieux d'évacuation des campements illégaux occupés par des migrants présents sur le littoral dans les secteurs de Dunkerque ou de Calais lors du déroulement de ces opérations de police administrative. Ils font valoir que les périmètres de sécurité mis en place par les forces de l'ordre à l'occasion de ces opérations portent atteinte à la liberté de la presse, à la liberté d'aller et venir et à la liberté individuelle.

5. L'exercice de la liberté d'expression est une condition de la démocratie et l'une des

garanties du respect des autres droits et libertés. La liberté d'expression et la liberté de communication des idées et des opinions ont le caractère de libertés fondamentales. La liberté de la presse qui en est une des composantes a, de même, le caractère d'une liberté fondamentale. Il appartient aux autorités compétentes, dans la mise en œuvre notamment matérielle des pouvoirs de police administrative qui leur incombe, de veiller au respect de cette liberté et de n'y apporter, pour des motifs d'ordre public, que des restrictions qui soient nécessaires, adaptées et proportionnées.

6. Il résulte de l'instruction ainsi que des éléments fournis lors de l'audience publique, que des opérations de police administrative destinées à assurer l'évacuation de campements illégaux de migrants se déroulent très régulièrement à Calais, Dunkerque ou dans leurs environs. Destinées à faire cesser des occupations irrégulières et répétées de terrains en apportant notamment le concours de la force publique à des mesures d'expulsion ordonnées par le juge judiciaire, elles tendent également à protéger les mineurs et à offrir une mise à l'abri des migrants ainsi qu'une aide administrative. Il résulte également de l'instruction, et il n'est en outre pas contesté par le ministre de l'intérieur, que ces opérations s'accompagnent sur le terrain de l'instauration de périmètres de sécurité consistant à tenir éloignés les tiers dont les journalistes. Ces mesures d'éloignement visent à faciliter l'exécution matérielle de leur mission par les forces de l'ordre, à assurer le respect de la dignité due aux personnes évacuées, et à prévenir les atteintes aux tiers que de telles opérations pourraient engendrer. S'il n'est pas sérieusement contesté qu'elles soient rendues nécessaires pour des motifs de sécurité, il est en revanche soutenu que les distances imposées et les contrôles d'identité qui les accompagnent font obstacle à l'exercice effectif du métier de journaliste en ce qu'elles ne sont ni adaptées ni proportionnées.

7. Il ne résulte toutefois pas de l'instruction, et notamment des témoignages et clichés produits, ainsi que des échanges qui se sont



poursuivis lors de l'audience publique, que l'instauration de ces périmètres de sécurité, tels qu'ils sont documentés à partir des opérations d'évacuation menées notamment à Grande-Synthe au camp dit du bois du Puythouck le 29 décembre 2020, ou sur plusieurs sites à Coquelles et Calais le 30 décembre ou encore au cours du mois de janvier 2021, révélerait une pratique qui aurait eu en l'espèce pour objet ou pour effet de priver les journalistes en particulier de toute visibilité sur le déroulement des opérations de telle sorte qu'ils dépendraient exclusivement des informations délivrées par le service de communication des préfectures. Il en va, en tout état de cause, de même des contrôles d'identité qui ont pu être opérés. Aussi, en l'état de l'instruction, il n'apparaît pas que ces mesures, appréciées concrètement, aient jusqu'à présent excédé ce qui était nécessaire pour assurer la sécurité des opérations dont s'agit et aient porté une atteinte grave et manifestement illégale à l'exercice par les journalistes de leur profession et par suite à la liberté de la presse. Ainsi qu'il a été dit au point 5, il appartient aux préfets du Nord et du Pas-de-Calais de veiller, dans l'organisation de futures opérations, notamment en ce qui concerne la fixation des distances de sécurité, à ce qu'il ne soit pas porté à l'exercice de la liberté invoquée, une atteinte de la nature de celle mentionnée à l'article L. 521-2 du code de la justice administrative. Par ailleurs, les requérants ne justifient pas, en tout état de cause, de l'existence d'une atteinte à la liberté d'aller et venir ou à la liberté individuelle qui serait distincte de l'exercice de leur profession.

8. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, que MM. J... et A... ne sont pas fondés à se plaindre de ce que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a rejeté leur demande.

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le

versement d'une somme réclamée à ce titre par les requérants. Les intervenants n'étant pas partie à l'instance, leurs conclusions présentées sur le fondement du même article doivent, en tout état de cause, être rejetées.

**O R D O N N E :**

Article 1er : Les interventions de M. E..., M. F... et Mme G... et du Syndicat national des journalistes sont admises.

Article 2 : L'intervention de l'association Utopia 56 n'est pas admise.

Article 3 : La requête de MM. J... et A... est rejetée.

Article 4 : Les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par M. E..., M. F..., Mme G..., le Syndicat national des journalistes et l'association Utopia 56 sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à M. B... J..., à M. D... A..., au ministre de l'intérieur, au Syndicat national des journalistes, à l'association Utopia 56, à M. C... E..., à M. I... F..., à Mme H... G.... »

