

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REFERE SUSPENSION

(Article L. 521-1 du code de justice administrative)

REQUETE ET MEMOIRE

- POUR :**
- 1/ Le Syndicat national des journalistes, dont le siège est situé 33, rue du Louvre à PARIS (75002), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
 - 2/ La Ligue des droits de l'Homme, dont le siège est situé 138 rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

SCP SPINOSI & SUREAU

- CONTRE :** Le schéma national du maintien de l'ordre du 16 septembre 2020 portant fixation d'un nouveau cadre d'exercice du maintien de l'ordre (**Prod. 1**).

Le Syndicat national des journalistes et la Ligue des Droits de l'Homme, exposants, entendent déférer la décision susvisée au juge des référés du Conseil d'Etat, en vue d'obtenir la suspension de son exécution. Et ce, jusqu'à ce qu'il soit statué sur la légalité de cette même décision qui fait l'objet du recours introduit au fond et enregistré sous le n° 444.849 (**Prod. 2**).

FAITS

I. Le 16 septembre 2020, un nouveau schéma national du maintien de l'ordre (ci-après « SNMO ») a été publié par le ministre de l'intérieur.

Le SNMO « *entérine [l]es évolutions [de la] doctrine de gestion des manifestations* » adopté par les forces de l'ordre « *et fixe un nouveau cadre d'exercice du maintien de l'ordre* »

II. Aux termes de la « *synthèse* » qui figure en exergue du SNMO :

« Le ministère de l'Intérieur se dote avec le Schéma national du maintien de l'ordre d'un premier document de doctrine en la matière commun à l'ensemble des forces. Il intervient en outre à une période charnière qui nécessite des adaptations dans la conduite des opérations de maintien de l'ordre.

Tout comme la professionnalisation du maintien de l'ordre intervenu dès 1921, l'évolution des équipements des forces après mai 68 ou l'adaptation des opérations aux grands sommets mondiaux (à plusieurs reprises depuis le G8 d'Evian en 2003), les évolutions portées dans ce Schéma national constituent une étape cruciale dans la pratique du maintien de l'ordre en France.

Elle reposera sur des tactiques plus mobiles et réactives afin de contrer les actions violentes qui se développent au cours des manifestations, mais également sur un dialogue permanent avec les manifestants afin d'apaiser les tensions.

Le SNMO a vocation à traiter l'ensemble des configurations de manifestations rencontrées sur le territoire national (pacifiques, violentes, urbaines, rurales,...). Les principes qui y sont développés doivent ainsi être en permanence adaptés à la situation et à l'adversité rencontrée ou anticipée.

Très concrètement, le SNMO porte les évolutions suivantes :

- *le développement de l'information des organisateurs et des manifestants en amont et pendant les manifestations afin de faciliter leur déroulement ;*
- *la reconnaissance de la **place particulière des journalistes** au sein des manifestations ;*
- *la **contribution grandissante des unités hors unités de force mobile** (escadrons de gendarmerie mobile et compagnies républicaines de sécurité) dans les opérations de maintien de l'ordre, qui s'accompagne d'une obligation d'équipement et de formation ;*
- *une plus grande **transparence dans l'action des forces**, qui se traduit par le port de l'uniforme avec une mention de l'unité bien visible ;*
- *une **modernisation des sommations** pour exprimer plus explicitement ce qui est attendu de la part des manifestants ;*

[...]

- *des **moyens de dialogue avec le public renouvelés** afin de faciliter la transmission d'informations avant et pendant la manifestation, y compris en s'appuyant sur les réseaux sociaux ;*
- *une exigence de plus forte **réactivité et mobilité** afin de mettre un terme aux exactions, en recourant notamment à des unités spécialement constituées disposant de capacités de mobilité élevées ;*
- *un cadrage des **techniques d'encerclement** des manifestants ;*
- *une intégration plus formelle d'un **dispositif judiciaire**, sous l'autorité du procureur de la République, afin d'améliorer le traitement judiciaire rapide des auteurs de violences ;*
- *la **confirmation de l'intérêt de l'emploi des moyens et armes de force intermédiaire au maintien de l'ordre, tout en adaptant leur emploi.***

Ainsi, sont décidés :

- *l'abandon de la grenade GLI-F4 et son remplacement par la grenade GM2L, qui ne contient pas d'explosif ;*

- *le remplacement du modèle de grenade à main de désencerclement (GMD) par un modèle plus récent moins vulnérant ;*
 - *hors le cas de la légitime défense, la mise en place d'un superviseur auprès des tireurs LBD lors des opérations de maintien de l'ordre.*
- *la mise en place d'un **travail continu de recherche de solutions moins vulnérantes** pour les armes de force intermédiaire utilisées au maintien de l'ordre ;*
 - *la mise en place auprès de chaque préfet d'un **référént chargé de l'appui aux victimes**, qui n'ont pas pris part aux affrontements avec les forces de l'ordre et cherchent à obtenir réparation pour les dommages subis. [...] »*

Le document portant « *schéma national du maintien de l'ordre* » détaille ensuite l'ensemble des évolutions ainsi décidées par le ministre de l'intérieur, en particulier concernant le recours à certaines techniques de maintien de l'ordre – tel que l'encerclement – ou encore le régime juridique qui s'appliquerait aux journalistes – en particulier en cas d'attroupements.

III. La publication du SNMO a suscité de vives critiques, en particulier de la part des syndicats représentatifs de la profession de journaliste et d'autres associations.

Ainsi, le Syndicat national des journalistes, première organisation de la profession, réagissait dès le 18 septembre en interpellant le ministre de l'intérieur :

« Le ministère de l'Intérieur vient de se doter d'un Schéma national du maintien de l'ordre (SNMO). Si ce document constitue une première et réaffirme la nécessité de garantir la liberté de manifester, il y a lieu de s'interroger sur un certain nombre de dispositifs notamment en matière d'information, de liberté de la presse et de protection des journalistes. Ce qui commence à faire beaucoup. [...] »

Si le SNMO autorise « les journalistes à porter des équipements de protection », le document restreint dans le même temps la qualité de journaliste professionnel aux seuls titulaires de la carte de presse ! En France, c'est la loi qui détermine le statut du journaliste ; pas la carte de presse.

Le Syndicat National des journalistes (SNJ), première organisation de la profession, estime que le ministre de l'Intérieur bafoue ouvertement la liberté de la presse. La Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg rappelle [2], et sans ambiguïté : « Les médias jouent un rôle crucial en matière d'information du public sur la manière dont les autorités gèrent les manifestations publiques et maintiennent l'ordre. En pareilles circonstances, le rôle de "chien de garde" assumé par les médias revêt une importance particulière en ce que leur présence garantit que les autorités pourront être amenées à répondre du comportement dont elles font preuve à l'égard des manifestants et du public en général lorsqu'elles veillent au maintien de l'ordre dans les grands rassemblements, notamment des méthodes employées pour contrôler ou disperser les manifestants ou maintenir l'ordre public. En conséquence, toute tentative d'éloigner des journalistes des lieux d'une manifestation doit être soumise à un contrôle strict. »

► *Le SNJ relève que ces dispositions ont été prises sans aucune concertation avec les représentants de la profession.*

► *Le SNJ demande à M. Gérald Darmanin où en sont les plaintes de journalistes et les signalements à l'IGPN ? Son prédécesseur s'était engagé, publiquement le 11 décembre 2018, « à traiter ces plaintes et signalement avec la plus grande célérité ».*

► *Le SNJ rappelle au ministre que la liberté de la presse est constitutionnelle et inconditionnelle. » (Prod. 6).*

Quelques jours après, l'analyse du SNJ a été rejointe par une quarantaine de sociétés des journalistes, rédacteurs et personnels de médias qui, dans une lettre publiée le 22 septembre 2020 par *Le Monde*, ont dénoncé plusieurs mesures prévues par le SNMO :

« Dans son nouveau « Schéma national du maintien de l'ordre », destiné à l'usage des policiers et gendarmes et rendu public le 17 septembre, le ministère de l'intérieur reconnaît la nécessité d'une

« meilleure prise en compte de la présence des journalistes au sein des opérations de maintien de l'ordre, fondée notamment sur une meilleure connaissance mutuelle ». Une avancée ? Malheureusement, au-delà de l'intention affichée, et dans un contexte déjà très dégradé pour les journalistes lors de leur couverture des manifestations, ce texte porte atteinte à la liberté d'informer.

Il évoque ainsi la création d'un canal d'échange entre les forces de l'ordre et les journalistes « titulaires d'une carte de presse, et accrédités auprès des autorités ». Pourtant, l'exercice de la profession de journaliste, définie dans le code du travail, ne nécessite pas la possession d'une carte de presse. Ce qui vaut tant pour la couverture des manifestations dans l'espace public que pour l'« identification » demandée afin de pouvoir porter des équipements de protection.

Ce document affirme aussi qu'« il importe (...) de rappeler que le délit constitué par le fait de se maintenir dans un attroupement après sommation ne comporte aucune exception, y compris au profit des journalistes ou de membres d'associations ». Ce « rappel » est en réalité un feu vert accordé par le ministre de l'intérieur aux forces de l'ordre pour empêcher les journalistes de rendre compte pleinement des manifestations, y compris de leurs dispersions ou de leurs dérapages. Il est d'autant plus inacceptable qu'il fait suite à de nombreux abus policiers constatés envers les journalistes lors des récents mouvements sociaux et dénoncés, entre autres, par le Conseil de l'Europe.

Nous appelons le ministre de l'intérieur, Gérald Darmanin, à corriger ce « nouveau cadre d'exercice du maintien de l'ordre » pour le mettre en conformité avec les principes français et européens de la liberté d'informer. » (Prod. 3).

IV. Dans ces conditions, les organisations exposantes sont contraintes de saisir le Conseil d'Etat d'un recours en référé-suspension, tout particulièrement à l'égard de ces mesures du schéma national du maintien de l'ordre qui affectent le droit des journalistes d'exercer librement leur profession ainsi que la liberté corrélative d'informer.

C'est la décision dont la suspension est sollicitée.

DISCUSSION

Sur la recevabilité

V. A titre liminaire, il importe de souligner que les associations exposantes sont parfaitement recevables à solliciter la suspension du schéma national du maintien de l'ordre.

En ce qui concerne la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat

VI. Premièrement, l'article R. 311-1 du code de justice administrative dispose notamment que :

« Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort [...] »

2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale [...] ».

Or, en l'espèce, la présente requête est dirigée contre les dispositions du schéma national du maintien de l'ordre adopté par le ministre de l'intérieur.

Par suite, le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort.

En ce qui concerne l'intérêt et la capacité à agir de l'association requérante

VII. Deuxièmement, l'intérêt à agir des exposantes contre l'instruction litigieuse ne fait aucun doute.

VII-1 D'une part, s'agissant du **Syndicat national des journalistes**, l'article 3 du titre 1^{er} de ses statuts prévoit qu'il a pour « *objet essentiel la défense des intérêts individuels moraux et matériels de ses membres*,

et d'une façon générale, la défense des intérêts communs à tous les journalistes » (Prod. 4).

C'est à ce titre que l'intérêt à agir du Syndicat national des journalistes a déjà été reconnu par le Conseil d'Etat à l'occasion de recours initiés aux fins de défendre les droits et intérêts des journalistes (v. not. CE, 8 mai 2020, n° 440.388).

VII-2 D'autre part, s'agissant de **la Ligue des droits de l'homme**, il résulte de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ses statuts qu'elle est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...)* ».

L'article 3, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de ses statuts précise que :

« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.

Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de ta part des agents de l'État.

Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes » (Prod. 5).

A ce titre, son intérêt à agir a fréquemment été reconnu (v. CE, 4 novembre 2015, n° 375.178 ; CE, Ord. Ref. 27 janvier 2016, n° 396.220 ; CE, Ord. Ref. 26 août 2016, n° 402.742; CE, Ord. Ref., 14 février 2018, n° 413.982 ; Conseil d'Etat, 17 avril 2020, n° 440.057 ; CE, 30 avril 2020, n° 440.250 ; CE, 2 avril 2020, n° 439.763).

En particulier, l'exposante a déjà initié ou soutenu à maintes reprises des recours concernant l'exercice de la liberté de manifestation (v. not. CE, 13 juin 2020, n° 440.856 ; CE, 1^{er} février 2019, n° 427.386 ;

CE, 29 mars 2019, n° 429.028; CE, 17 mai 2019, n° 429.738 ; CE, 24 juillet 2019, n° 429.741 et n° 427.638).

VII-3 Or, la présente instance a précisément pour objet la défense des droits et libertés, en particulier la liberté d'expression et de manifestation ainsi que le droit des journalistes d'exercer librement leur profession.

En effet, le SNMO fixe un ensemble de directives et consignes qui affectent directement la jouissance de ces libertés.

En particulier, la présence des journalistes lors des manifestations est encadrée et le SNMO prétend fixer leur statut juridique, notamment au regard du délit d'attroupement ou encore de l'accès à l'information.

En outre, le recours à certaines techniques de maintien de l'ordre, tel l'encercllement ou encore les armes dites de « *force intermédiaire* », est confirmé et leurs modalités sont détaillées.

Or, comme l'a signifié le Syndicat national des journalistes dans un communiqué (**Prod. 6**), l'ensemble de ces règles affecte les droits et libertés, dont tout particulièrement celles des journalistes et des manifestants.

Dès lors, les associations exposantes justifient indéniablement d'un intérêt à agir.

En ce qui concerne la possibilité de discuter des décisions litigieuses par la voie contentieuse

VIII. Troisièmement, la décision litigieuse peut valablement faire l'objet d'un référé-suspension, initié parallèlement à un recours en annulation.

Plus précisément encore, le caractère justiciable du SNMO ne saurait faire le moindre doute.

VIII-1 En droit, il convient de rappeler que selon la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat :

« 1. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en oeuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

2. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en oeuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.» (CE, 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418.142).

Par cette solution, comme l'ont relevé ses commentateurs autorisés, *« le Conseil d'Etat a entendu substituer au critère de l'impérativité celui de l'effet notable comme condition de justiciabilité de la littérature grise », laquelle désigne « l'ensemble des documents que, sous des appellations diverses - circulaires, instructions, notes de service, directives, lignes directrices, etc. -, les autorités administratives produisent, le plus souvent à destination de leurs agents, et qui ont pour objet de préciser le sens des règles de droit qu'ils sont chargés d'appliquer »* (Clément Malverti et Cyrille Beaufils, « La littérature grise tirée au clair », *AJDA*, 2020, p. 1407).

Certes, *« la décision commentée prend en effet soin de préciser, confirmant (« Cf. ») sur ce point la veine Duvignères, que les « documents qui ont un caractère impératif » ont un effet notable et demeurent donc susceptibles de recours », ce qui implique que « les circulaires autrefois qualifiées d'impératives (et notamment celles qui se bornent à réitérer le droit positif et dont l'effet notable sur les administrés pourrait être sujet à caution) continueront d'être regardées comme faisant grief. »* (Ibid.).

Mais en élargissant les perspectives au-delà du seul critère d'impérativité et en visant celui, plus large, d'« *effet notable* », le Conseil d'Etat consacre une « *ouverture désormais assumée du prétoire du juge de l'excès de pouvoir aux actes non décisives au regard des seuls effets concrets qu'ils déploient témoigne d'une prise de distance de la jurisprudence, s'agissant au moins de la question de la justiciabilité, avec l'approche normativiste du phénomène juridique. Il est désormais admis qu'un acte puisse être déféré au juge au seul motif qu'il a pour effet de modifier le comportement de ses destinataires, directs ou indirects. Un tel effet découle au moins autant du contenu intrinsèque de l'énoncé ou de la volonté de son auteur que de l'autorité qui lui est reconnue par ses lecteurs* » (Ibid.).

VIII-2 Or, en l'occurrence, il est manifeste que les dispositions du SNMO répondent aux conditions de justiciabilité ainsi fixées par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

VIII-2.1 D'emblée, il convient de souligner que le SNMO relève indubitablement de la catégorie des « *documents de portée générale émanant d'autorités publiques* ».

En effet, le SNMO publié par le ministre de l'intérieur est conçu comme « *un premier document de doctrine en [...] matière [de maintien de l'ordre] commun à l'ensemble des forces. Il intervient en outre à une période charnière qui nécessite des adaptations dans la conduite des opérations de maintien de l'ordre* », lesquelles évolutions « *constituent une étape cruciale dans la pratique du maintien de l'ordre en France* » (Prod. 1 – p. 6).

A ce titre, le SNMO est résolument de portée générale en ce qu'il « *a vocation à traiter l'ensemble des configurations de manifestations rencontrées sur le territoire national (pacifiques, violentes, urbaines, rurales, ...).* » (Ibid.).

VIII-2.2 Corrélativement, il est tout aussi manifeste que son impact et ses effets dépassent de loin la situation des seuls agents des forces de l'ordre chargés de le mettre en œuvre.

VIII-2.2.1 Il ressort ainsi de ses dispositions que le SNMO prétend « *garantir l'exercice plein et entier de la liberté de manifester tout en permettant d'affermir les capacités d'intervention contre les auteurs de violences.* » (*Ibid.* – p. 9).

A ce titre, le SNMO fixe un ensemble de directives et exigences qui affectent les « *organiseurs* » de manifestations, lesquels devront, notamment, « *désigner des points de contacts* » avec les autorités (*Ibid.* – pp. 12 et 14).

Plus largement, les mesures édictées au sein du SNMO concernent l'ensemble des « *manifestants* » (*Ibid.* – p. 13).

Or, nul ne saurait sérieusement contester que ces mesures « *sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation* » de ces organisateurs et manifestants.

Outre la redéfinition d'une « *doctrine* » concernant la gestion des manifestations et donc de l'ensemble de leurs acteurs – dont les organisateurs et participants –, le SNMO fixe un ensemble de principes concernant le recours à certaines techniques de maintien de l'ordre.

Il en est ainsi de l'« *encercl[ement d']un groupe de manifestants aux fins de contrôle, d'interpellation ou de prévention d'une poursuite des troubles* » ou encore le recours à des « *armes de force intermédiaire* », qu'il s'agisse des grenades ou encore des lanceurs de balle de défense pour lesquels « *une doctrine propre* » est définie spécifiquement par le SNMO (*Ibid.* – pp. 24-25).

VIII-2.2.2 Par ailleurs, et à l'instar des organisateurs et des manifestants, les journalistes présents durant une manifestation afin de rendre de son déroulement dans le cadre de leur exercice professionnel sont directement concernés par les mesures fixées par le SNMO.

En particulier, le SNMO conditionne le droit des journalistes à « *porter des équipements de protection* » lors d'une manifestation à une double exigence : « *dès lors que leur identification est confirmée et leur*

comportement exempt de toute infraction ou provocation » (Ibid. – p. 16).

En outre, le SNMO prévoit qu'« *un canal d'échange dédié* » avec un « *officier référent [...] désigné au sein des forces* » peut être « *mis en place, tout au long de la manifestation* » mais uniquement « *avec les journalistes, titulaires d'une carte de presse, accrédités auprès des autorités* » (Ibid.).

Enfin, le SNMO se livre à une interprétation des dispositions relevant du droit pénal en affirmant que « *le délit constitué par le fait de se maintenir dans un attroupement après sommation ne comporte aucune exception, y compris au profit des journalistes ou de membres d'associations. Dès lors qu'ils sont au coeur d'un attroupement, ils doivent, comme n'importe quel citoyen obtempérer aux injonctions des représentants des forces* » (Ibid.).

Dans ces conditions, et à bien des égards, il est manifeste que les dispositions du SNMO « *sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation* » des journalistes présents dans une manifestation dans le cadre de leur mission professionnelle.

Au demeurant, il apparaît même que ces dispositions présentent « *un caractère impératif* », dans la mesure où le ministre de l'intérieur qui en est l'auteur a manifestement entendu « *créer des droits ou des obligations* » et « *imposer une interprétation du droit applicable en vue de l'édition de décisions* » puisqu'il « *indiqu[e] de façon univoque et non dubitative comment il faut le comprendre et l'appliquer* » (Conclusions de Madame Pascale FOMBEUR sur CE, Sect., 18 décembre 2002, *Duvignères*, n° 233.618).

VIII-3 A ce titre, donc, les dispositions du SNMO peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, assorti d'un référé-suspension.

A tous égards, la présente requête est donc parfaitement recevable.

Surtout, elle répond également aux deux conditions prévues par l'article L. 521-1 du code de justice administrative et requises pour que soit prononcée la suspension de l'exécution de la décision litigieuse.

Sur l'urgence

IX. En premier lieu, en effet, l'urgence à suspendre la décision litigieuse est manifeste.

IX-1 En droit, l'urgence justifie que la suspension d'un acte administratif soit prononcée lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre (CE, Sect., 19 janv. 2001, n° 228.815, publié au recueil Lebon).

IX-1.1 La condition d'urgence, qui s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, est ainsi remplie lorsque les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence objective et globale, justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue (CE, Sect., 28 février 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes*, n^{os} 229.562, 229.563 et 229.721, au Recueil ; CE, 13 novembre 2002, *Association Alliance pour les Droits de la Vie*, n° 248.310, au Recueil).

Autrement dit, la condition d'urgence est remplie notamment lorsque :

- D'une part, les conséquences qu'entraîne l'exécution de l'acte litigieux sont graves et immédiates pour l'intérêt public et/ou pour l'intérêt défendu par les requérants (CE, Sect., 19 janvier 2001, n° 228.815, publié au recueil Lebon);
- D'autre part, les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence objective et globale justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue (CE, Sect., 28 févr. 2001, n^{os} 229.562, 229.563 et 229.721, publié au recueil ; CE, 13 novembre 2002, n° 248310), le juge des référés ayant vocation à apprécier ces effets « *concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant* » (CE, Sect., 19 janv. 2001, n° 228.815, publié au recueil Lebon).

Or, compte tenu de cette approche globale et concrète, plusieurs séries d'éléments – qui, pris isolément, ne pourraient pas nécessairement

suffire à caractériser l'urgence – peuvent établir de façon cumulée l'existence d'une atteinte suffisamment grave et immédiate au sens de l'article L. 521-1 du CJA.

IX-1.2 Dans ce cadre, pour apprécier l'urgence et de jurisprudence constante, le juge des référés tient nécessairement compte du délai dans lequel la mesure litigieuse a vocation à être mise en œuvre.

Ainsi, ne remplit pas la condition d'urgence la demande de suspension présentée plusieurs mois avant l'entrée en vigueur de la décision litigieuse (CE, ord., 28 février 2001, *Union syndicale Groupe des 10*, n° 229.881 ; v. aussi CE, ord., 8 mars 2001, *Union nationale des mutuelles retraite des instituteurs et des fonctionnaires de l'Éducation nationale et de la fonction publique*, n° 230.507 ; CE, ord., 24 avril 2001, *Sté Produits Roche*, n° 231.401).

Par contraste, la condition d'urgence sera jugée satisfaite si le juge administratif saisi n'est pas en mesure de se prononcer sur le recours pour excès de pouvoir avant l'entrée en vigueur des dispositions contestées et si l'application de ces dispositions risque de causer un grave préjudice au requérant (CE, ord., 27 juin 2001, *GAEC Le Haut de l'Isle*, n° 234.089 ; CE, ord. 23 août 2001, *Syndicat national des ingénieurs et des cadres de l'aviation civile*, n° 236.386).

Plus encore, la circonstance que l'exécution des actes litigieux soit imminente est un élément qui, avec les perturbations qu'une telle mise en œuvre emporterait, révèle une situation d'urgence (CE, ord., 30 octobre 2001, *SNES, UNSA et autres*, n° 238.654, 238.656 et 238.680).

X. Or, en l'espèce, l'urgence à suspendre l'instruction litigieuse est manifeste, en ce qu'elle porte une atteinte grave et immédiate tant à la situation des associations requérantes qu'aux intérêts défendus par celles-ci – lesquels relèvent d'intérêts publics.

X-1 A titre liminaire, les associations entendent souligner que, dès sa publication le 16 septembre 2020 et en l'absence de toute indication

contraire de la part de son auteur, ce « *nouveau cadre d'exercice du maintien de l'ordre* » est d'application immédiate.

En d'autres termes, le SNMO a vocation à être immédiatement mis à œuvre lors des prochaines manifestations.

Or, celles-ci sont fréquentes sur l'ensemble du territoire français et peuvent d'ailleurs surgir à brève échéance.

Le lendemain même de la publication du SNMO, lors d'une manifestation qui a eu lieu le 17 septembre à l'appel de la CGT, de la FSU et de Solidaire, plusieurs journalistes ont fait l'objet de mesures restrictives de la part des forces de l'ordre.

En particulier, le journaliste Gaspard Glanz a été arrêté puis placé en garde à vue, visiblement en raison du fait qu'il disposait d'un masque de protection dans ses affaires et qu'il n'a pas été en mesure de présenter une carte de presse (**Prod. 7**).

Par ailleurs, les vendredi 25 et samedi 26 septembre seront organisés des manifestations « *pour le climat et l'emploi* » partout en France (**Prod. 8**).

Une manifestation nationale pour la défense du service public de santé est prévue le jeudi 15 octobre. En outre, le samedi 17 octobre 2020, une « *Marche des Sans-Papiers vers l'Elysée* » est également annoncée (**Prod. 9**).

Ce samedi 26 septembre, et comme tous les samedis depuis le 13 septembre, des manifestations de « *gilets jaunes* » ont vocation à se tenir, notamment à Paris. Une manifestation des mêmes « *gilets jaunes* » est d'ores et déjà annoncée pour le 4 octobre à Paris et dans toute la France.

Ces derniers rassemblements et manifestations sont d'ailleurs propices aux tensions avec les forces de l'ordre et pourraient donc donner lieu au déploiement des nouvelles consignes définies par le ministre de l'intérieur dans le SNMO.

Et ce, tout particulièrement au détriment des journalistes.

X-2 En effet, il est manifeste que le SNMO comporte plusieurs séries de dispositions qui sont susceptibles de préjudicier de façon grave et immédiate aux intérêts publics défendus par les associations requérantes.

Plus précisément, le SNMO comporte des mesures qui sont de nature à fortement affecter le droit des journalistes d'exercer librement leur profession et la liberté corrélative d'informer l'ensemble du public sur des événements liés à des débats d'intérêt général.

X-2.1 D'abord, la capacité des journalistes à s'équiper de façon adéquate afin de protéger leur intégrité physique en cas de trouble grave est directement affectée par les consignes du SNMO.

Car ces dernières conditionnent le droit des journalistes à « *porter des équipements de protection* » lors d'une manifestation à une double exigence : Non seulement « *leur identification* » doit être « *confirmée* » mais, en outre, « *leur comportement* » doit être « *exempt de toute infraction ou provocation* » (**Prod. 1** – p. 16).

Or, le respect de ces conditions à vocation à être apprécié par les seules forces de l'ordre sur le terrain, sans que les notions d'« *identification* » ou encore de « *provocation* » ne soient précisément définies.

Une telle situation, source de possible arbitraire dans le contrôle des journalistes exerçant leur mission professionnelle, ne peut manquer de porter une atteinte grave et immédiate à la liberté d'expression journalistique et à la liberté corrélative d'informer.

X-2.2 Ensuite, l'exercice de ces mêmes libertés est tout aussi directement et gravement atteint par la mise en place d'un possible « *canal d'échange dédié* » avec un « *officier référent [...] désigné au sein des forces* ».

Car selon le SNMO, cette voie privilégiée d'accès aux informations n'est aucunement ouverte à tous les journalistes qui exercent leur mission lors d'une manifestation mais uniquement à ceux qui sont à la

fois « *titulaires d'une carte de presse* » mais aussi « *accrédités auprès des autorités* » (*Ibid.*).

Là encore, tant le droit des journalistes d'exercer librement – et sans discrimination aucune – leur mission professionnelle que le droit corrélatif de l'ensemble de la population d'être informé en sont nécessairement affecté.

En effet, le seul fait de réserver l'accès à des informations détenues par les autorités publiques à une partie seulement des journalistes est en soi une restriction discriminatoire.

Et ce, d'autant plus que les modalités d'accréditation ne sont nullement définies par le SNMO et sont ainsi abandonnées à la totale discrétion des autorités de police chargées d'encadrer la manifestation.

X-2.3 Enfin, en énonçant que « *le délit constitué par le fait de se maintenir dans un attroupement après sommation ne comporte aucune exception, y compris au profit des journalistes ou de membres d'associations* » et que « *dès lors qu'ils sont au coeur d'un attroupement, ils doivent, comme n'importe quel citoyen obtempérer aux injonctions des représentants des forces* » (*Ibid.*), le SNMO affecte tout aussi gravement et immédiatement les intérêts défendus par les exposantes.

Car en imposant ainsi une telle interprétation des dispositions du code pénal relative au délit d'attroupement, le ministre de l'intérieur a nécessairement exposé l'ensemble des journalistes présents lors d'une manifestation au risque d'être contraints de cesser d'exercer leur mission d'information uniquement en raison de l'appréciation des forces de l'ordre concernant la nature du rassemblement.

Corrélativement, tout journaliste qui souhaiterait se maintenir sur les lieux – afin de continuer à relater le déroulement de la manifestation et le comportement des manifestants ainsi que pour rendre compte des conditions dans lesquelles les forces de l'ordre interviennent – risquent de faire l'objet de mesures policières telles qu'une arrestation.

Et ce, alors même que la présence de journalistes dans le strict cadre de leurs fonctions ne saurait en aucun être assimilée à une participation à un attroupement portant atteinte à l'ordre public.

Dès lors, ces dispositions spécifiques du SNMO sont de nature à faire radicalement obstacle à l'exercice de la liberté d'informer, précisément à un moment où l'intérêt général consistant à rendre compte des événements est particulièrement fort.

X-3 Dans ces conditions, et à bien des égards, le SNMO dont la suspension est sollicitée emporte une atteinte grave et immédiate aux intérêts publics défendus par les organisations requérantes.

A ce titre, l'urgence à suspendre au plus vite son exécution est acquise.

Sur l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse

XI. En second lieu, l'existence d'un doute sérieux sur la légalité du schéma national de maintien de l'ordre n'est pas davantage contestable.

Et ce, tout particulièrement au regard du droit des journalistes d'exercer librement leur profession et du droit corrélatif à l'information du public.

XI-1 En effet, et en droit, il importe de rappeler que l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que :

« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi. »

En outre, aux termes des stipulations de l'article 10 de la Convention :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités

publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou 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, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Or, aux termes d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la liberté d'expression et de communication est « d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés » (Cons. constit., 11 octobre 1984, n° 84-181 DC, § 37 ; v. également, par ex : Cons. constit., 16 mars 2017, n° 2017-747 DC, § 7 ; Cons. constit., 10 novembre 2016, n° 2016-738 DC, § 17).

Dans le même sens, la Cour européenne juge avec la même constance que *« la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun »*, sachant plus particulièrement concernant la liberté de la presse qu'« *à la fonction de la presse qui consiste à diffuser des informations et des idées sur des questions d'intérêt général s'ajoute le droit pour le public d'en recevoir. S'il en allait autrement, la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de "chien de garde"* » (Cour EDH, G.C. 10 novembre 2015, *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France*, n° 40454/07, § 88-89).

Ainsi, la liberté d'expression et de communication protège autant les locuteurs et émetteurs d'informations que leurs destinataires.

XI-1.1 D'une part, en effet, la liberté de communication des pensées et des opinions bénéficie à tous les citoyens mais implique une protection toute particulière des propos qui *« s'inscrivent dans le cadre*

d'un débat public d'intérêt général » (Cons. constit. n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011, cons. 4 à 6).

En ce sens, la Cour européenne souligne sur le fondement de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme – lequel garantit la liberté d'expression – que :

« S'agissant du niveau de protection, l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans deux domaines : celui du discours politique et celui des questions d'intérêt général (Sürek c. Turquie [no 1] [GC], no 26682/95, § 61, CEDH 1999-IV, Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France [GC], nos 21279/02 et 36448/02, § 46, CEDH 2007-IV, et Axel Springer AG c. Allemagne [GC], no 39954/08, § 90, CEDH 2012). Partant, un niveau élevé de protection de la liberté d'expression, qui va de pair avec une marge d'appréciation des autorités particulièrement restreinte, sera normalement accordé lorsque les propos tenus relèvent d'un sujet d'intérêt général, ce qui est le cas, notamment, pour des propos relatifs au fonctionnement du pouvoir judiciaire, et ce alors même que le procès ne serait pas terminé pour les autres accusés (Roland Dumas c. France, no 34875/07, § 43, 15 juillet 2010, et Gouveia Gomes Fernandes et Freitas e Costa c. Portugal, no 1529/08, § 47, 29 mars 2011). » (Cour EDH, G.C. 23 avril 2015, *Morice c. France*, n° 29369/10, § 125 ; v. aussi CEDH, GC, 23 juin 2016, *Baka c. Hongrie*, n° 20261/12, § 159).

En outre, et également à maintes reprises, la Cour européenne n'a cessé de souligner « le rôle éminent de la presse dans un État de droit » (Cour EDH, Ch. 23 avril 1992, *Castells c. Espagne*, n° 11798/85, § 43) et, corrélativement, celui des journalistes en leur qualité de « chiens de garde de la démocratie » (Cour EDH, 3^e Sect. 7 juin 2007, *Dupuis et autres c. France*, n° 1914/02, § 46).

XI-1.2 D'autre part, le Conseil constitutionnel a jugé à plusieurs reprises que les citoyens sont, dans leur ensemble, « au nombre des destinataires essentiels de la liberté [d'expression et de communication] proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 » (v., pour les lecteurs de la presse écrite : Cons. constit., 29 juillet 1986, n° 86-210 DC, § 20 ; pour les auditeurs et téléspectateurs :

Cons. constit., 21 janvier 1994, n° 93-333 DC, § 3 ; Cons. constit., 27 juillet 2000, n° 2000-433, § 9).

Il en résulte que le droit du public à recevoir des informations est au fondement même de la liberté d'expression et de communication, et ce, à plus forte raison lorsque sont en jeu des sujets d'intérêt général.

Là encore, la protection constitutionnelle peut être utilement éclairée par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, laquelle juge de manière constante que :

« Le public a droit à recevoir des informations d'intérêt général » (v. not. Cour EDH, 17 février 2015, *Guseva c. Bulgarie*, n° 6987/07, § 53 ; Cour EDH, 24 juin 2014, Req. n° 27329/06, § 61 ; Cour EDH, 14 avril 2009, *Társaság c. Hongrie*, n° 37374/05, § 26).

Récemment, la Grande Chambre de la Cour européenne a d'ailleurs pris note d'« une évolution perceptible en faveur de la reconnaissance, sous certaines conditions, d'un droit à la liberté d'information en tant qu'élément inhérent à la liberté de recevoir et de communiquer des informations protégée par l'article 10 de la Convention » et de « la position prise par les organes internationaux de protection des droits de l'homme, qui lie le droit pour les "chiens de garde" d'accéder à l'information à leur droit de communiquer des informations et à celui du grand public de recevoir des informations et des idées » (Cour EDH, G.C. 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, n° 18030/11 § 151-152).

Par conséquent, la Cour a jugé que « lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice du droit de recevoir et de communiquer des informations, refuser cet accès peut constituer une ingérence dans l'exercice de ce droit » en particulier lorsque « la collecte des informations [est] une étape préparatoire importante dans l'exercice d'activités journalistiques ou d'autres activités visant à ouvrir un débat public ou constituant un élément essentiel de la participation à un tel débat » (*Ibid.* § 155 et 158).

XI-3 Certes, et toujours en droit, nul ne saurait contester que « l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer » doit être concilié avec « l'objectif de valeur

constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions » (Cons. constit. Déc. n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, § 5).

Toutefois, puisqu'une fois encore « *la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* », le Conseil constitutionnel énonce fermement que « les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi » (*Ibid.* ; v. aussi Cons. constit., 20 mai 2011, n°s 2011-131 QPC, § 3 ; 2013-319 QPC du 7 juin 2013, § 3).

XI-4 Il en est tout particulièrement ainsi lorsque l'exercice de la liberté de la presse se déploie dans le cadre de manifestations, lesquelles sont également protégées notamment au niveau constitutionnel et conventionnel.

En effet, selon l'article 11 de la Convention européenne :

« 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'Etat. »

Or, au titre de ces stipulations combinées à celles de l'article 10, la Cour européenne a consacré un ensemble de principes protecteurs de la liberté de manifestation :

« La liberté de réunion pacifique, l'un des fondements d'une société démocratique, est assortie d'un certain nombre d'exceptions qui appellent une interprétation étroite et le besoin de la restreindre doit se

trouver établi de façon convaincante. Lorsqu'ils examinent si les restrictions aux droits et libertés garantis par la Convention peuvent passer pour « nécessaires dans une société démocratique », les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation, mais celle-ci n'est pas illimitée (Barraco, précité, § 42). C'est au demeurant à la Cour de se prononcer de manière définitive sur la compatibilité de la restriction avec la Convention et elle le fait en appréciant les circonstances de la cause (Osmani et autres c. l'ex-République yougoslave de Macédoine (déc.), no 50841/99, CEDH 2001-X, et Galstyan, précité, § 114). (Cour EDH, G.C. 15 octobre 2015, Kudrevičius et autres c. Lituanie, n° 37553/05, § 142).

Il importe de relever que selon la Cour européenne, « la liberté de participer à une réunion pacifique revêt une telle importance qu'une personne ne peut faire l'objet d'une quelconque sanction – même une sanction se situant vers le bas de l'échelle des peines disciplinaires – pour avoir participé à une manifestation non prohibée, dans la mesure où l'intéressé ne commet par lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible (Ezelin, § 53, Galstyan, § 115, et Barraco, § 44, tous précités). Cela vaut également lorsque la manifestation donne lieu à des dommages ou d'autres troubles (Taranenko, précité, § 88). » (Ibid. § 149).

Dans ces conditions, eu égard à l'importance de la liberté de manifestation en ce qu'elle permet l'expression de convictions et revendication collectives, bien souvent en lien avec d'importants débats économiques et sociaux, le droit d'être informé concernant le déroulement de la manifestation est nécessairement garanti de façon plus intense encore.

Corrélativement, la liberté des journalistes de couvrir ces manifestations afin d'en rendre compte dans la presse est également fortement protégée.

En ce sens, la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de juger que :

« Les médias jouent un rôle crucial en matière d'information du public sur la manière dont les autorités gèrent les manifestations publiques et maintiennent l'ordre. En pareilles circonstances, le rôle de « chien de garde » assumé par les médias revêt une importance

particulière en ce que leur présence garantit que les autorités pourront être amenées à répondre du comportement dont elles font preuve à l'égard des manifestants et du public en général lorsqu'elles veillent au maintien de l'ordre dans les grands rassemblements, notamment des méthodes employées pour contrôler ou disperser les manifestants ou maintenir l'ordre public. En conséquence, toute tentative d'éloigner des journalistes des lieux d'une manifestation doit être soumise à un contrôle strict. » (Cour EDH, G.C. 20 octobre 2015, *Pentikäinen c. Finlande*, n° 11882/10, § 89).

XII. Or, en l'espèce, les dispositions du schéma du maintien de l'ordre du 16 septembre 2020 méconnaissent les droits et libertés précédemment rappelés.

Et ce, à au moins trois égards.

Sur l'application pure et simple du délit d'attroupement aux journalistes

XIII. Premièrement, le SNMO litigieux énonce que « *le délit constitué par le fait de se maintenir dans un attroupement après sommation ne comporte aucune exception, y compris au profit des journalistes ou de membres d'associations* » et que « *dès lors qu'ils sont au coeur d'un attroupement, ils doivent, comme n'importe quel citoyen obtempérer aux injonctions des représentants des forces* » (**Prod. 1** – § 2.2.4).

Or, l'interprétation des dispositions du code pénal ainsi retenue par le ministre de l'intérieur revient à appliquer purement et simplement le délit d'attroupements aux journalistes.

Et ce, sans même prévoir de garanties suffisantes permettant à ces derniers de continuer à exercer leur « *rôle crucial en matière d'information du public sur la manière dont les autorités gèrent les manifestations publiques et maintiennent l'ordre* » (*Pentikäinen c. Finlande*, précité, § 89).

XIII-1 D'emblée, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 431-3 du code pénal :

« Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public.

Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure. »

L'article 431-4, alinéa 1^{er}, du même code dispose que :

« Le fait, pour celui qui n'est pas porteur d'une arme, de continuer volontairement à participer à un attroupement après les sommations est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende. »

Or, en considérant que ces dispositions doivent être interprétées comme s'appliquant pleinement aux journalistes, le ministre de l'intérieur a nécessairement exposé l'ensemble de ceux présents lors d'une manifestation au risque d'être contraints de cesser immédiatement d'exercer leur mission cruciale d'information, précisément à un moment où il est essentiel que les journalistes puissent relater les conditions dans lesquelles les forces de l'ordre interviennent ainsi que le comportement des manifestants.

Dans le même sens, une telle application absolue du délit d'attroupement aux journalistes – ainsi énoncée par le ministre de l'intérieur – revient à autoriser les forces de police à user immédiatement d'un ensemble de mesures de contraintes à l'égard des journalistes, notamment une arrestation suivie d'un placement en garde à vue.

Source de conséquences particulièrement graves et disproportionnées sur l'exercice de la liberté des journalistes d'informer, le SNMO retient également une position parfaitement injustifiée.

Car la présence au sein d'une manifestation de journalistes dans le strict cadre de leurs fonctions ne saurait en aucun être assimilée à une participation à un attroupement portant atteinte à l'ordre public.

De ce seul chef, et à titre principal, un doute sérieux sur la légalité de la décision litigieuse est caractérisé.

Ce constat s'impose d'autant plus que le ministre de l'intérieur a lui-même explicitement concédé, en réaction aux vives critiques et lors d'une intervention sur France Inter le 23 septembre, qu'il s'agissait d'« *un gros malentendu* » et que les journalistes « ont le droit de rester dans toutes les manifestations bien évidemment [...] ils ont le droit d'écrire ce qui se passe » (Vidéo accessible en ligne : <https://bit.ly/301zz2Y> - Dernière consultation le 24 septembre 2020).

Cependant, il n'en reste pas moins qu'à ce jour encore, le SNMO comporte des dispositions univoques tout à fait contraires à cette affirmation du ministre de l'intérieur. Or, sa diffusion auprès de l'ensemble des forces de l'ordre a été bien plus conséquentes que les propos tenus par le ministre sur France Inter.

Ainsi, les risques graves pour les journalistes d'entrave au libre exercice de leur profession demeurent intacts.

XIII-2 A titre subsidiaire, à supposer même que l'application du délit d'attroupement aux journalistes puisse en soi être regardée – pour les seuls besoins de la démonstration – comme tolérable, elle porterait en tout état de cause atteinte à la substance même de la liberté de la presse et du droit à l'information.

Car elle n'est pas assortie de strictes garanties afin de protéger les journalistes.

Certes, comme l'a relevé la Cour européenne, « *un journaliste auteur d'une infraction ne peut se prévaloir d'une immunité pénale exclusive – dont ne bénéficient pas les autres personnes qui exercent leur droit à la liberté d'expression – du seul fait que l'infraction en question a été commise dans l'exercice de ses fonctions journalistiques* » (*Pentikäinen c. Finlande*, § 91).

Il peut en être ainsi lorsqu'un journaliste refuse de déférer aux ordres justifiées et proportionnées des forces de police.

Mais compte tenu du « *rôle crucial* » des journalistes durant une manifestation, la même Cour de Strasbourg insiste sur le fait que « *toute tentative d'éloigner des journalistes des lieux d'une manifestation doit être soumise à un contrôle strict* » (*Ibid.* § 89).

Or, il ressort du SNMO litigieux qu'il n'en est rien.

XIII-2.1 D'abord, l'acte litigieux n'impose aucunement la prise en compte par les forces de l'ordre de la qualité de journaliste et, à tout le moins, la vérification de celle-ci lorsqu'elles envisagent l'arrestation.

Pourtant, ce point a été regardé comme déterminant par la Cour européenne dans son arrêt *Pentikäinen c. Finlande*, puisqu'elle s'est attachée à la tenue du requérant journaliste, à l'existence ou non de « *vêtement ou insigne propre à indiquer qu'il était journaliste* » (*Ibid.* § 98).

Et ce, afin de déterminer si « *compte tenu de sa présence dans la zone bouclée par le cordon et de son apparence* », l'intéressé était ou non « *facilement identifiable comme journaliste avant son interpellation* » (*Ibid.*).

Par contraste, en n'indexant pas l'application à un journaliste du délit d'attroupement – à tout le moins au moment précis des opérations de maintien de l'ordre – au fait de savoir si ce dernier pouvait « *être immédiatement identifié comme journaliste* » (*Ibid.*), le SNMO méconnaît les exigences de la liberté de la presse.

XIII-2.2 Ensuite, il n'est pas davantage requis que le journaliste soit effectivement et individuellement informé par les forces de l'ordre de la situation d'attroupement.

Et ce, afin qu'il lui soit proposé de se maintenir sur les lieux pour poursuivre pleinement sa mission d'information, sans pour autant gêner les opérations de maintien de l'ordre.

A cet égard, la circonstance que les journalistes seraient nécessairement prévenus par des sommations – matérialisées par des avertissements

prévus par l'article R. 211-11 du CSI (« *haut-parleur* » et « *lancement d'une fusée rouge* ») – est insuffisante.

XIII-2.2.1 D'une part, en effet, ces sommations sont souvent parfaitement inefficaces et inaudibles, en particulier pour les journalistes qui peuvent souvent se déplacer au cours de la manifestation dans le cadre de leur mission.

Il en est tout particulièrement ainsi lorsque la manifestation est de grande ampleur, ce qui rend inaudibles les messages par haut-parleur ou encore les fusées rouges peu visibles, surtout en milieu urbain alors que des fumées, notamment de lacrymogène, sont déjà abondantes.

Au demeurant, même les policiers s'accordent à le reconnaître :

« Pendant vingt ou vingt-cinq ans d'un maintien de l'ordre sans drames importants, on s'est peu posé la question des évolutions à adopter face à ces nouvelles tactiques », estime Grégory Joron, délégué national des officiers des Compagnies républicaines de sécurité (CRS) au syndicat Unité SGP Police Force ouvrière :

« La technicité des forces mobiles françaises, reconnue, n'est pas remise en cause. Mais la réflexion est en cours sur la pédagogie pendant les manifestations, et il faut aller dans cette direction. »

L'enjeu de communication avec la foule est central face aux « gilets jaunes », nombreux à manifester pour la première fois et déconcertés par les interventions des forces de l'ordre. « Beaucoup de personnes ne comprennent pas pourquoi elles sont dans un nuage de gaz lacrymogène alors qu'elles sont à 100 mètres des premiers rangs », reconnaît Grégory Joron :

« Elles ne peuvent pas comprendre ce que signifient les avertissements des forces de l'ordre : le tir d'une fusée rouge, le fonctionnement des sommations ou les appels aux haut-parleurs. » (Prod. 10).

XIII-2.2.2 D'autre part, et en tout état de cause, il ressort des dispositions de l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure que – par exception au principe selon lequel « *il est procédé à ces sommations*

*suivant des modalités propres à informer les personnes participant à l'attroupement de l'obligation de se disperser sans délai » – « les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire **directement** usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent »*

En d'autres termes, dans ces dernières circonstances, l'exigence de réalisation préalable des sommations aux fins de dispersion est supprimée lorsque « *des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent* ».

Or, il est extrêmement fréquent que la caractérisation d'un « *rassemblement [...] susceptible de troubler l'ordre public* » – synonyme d'attroupement au sens de l'article 431-3 du code pénal – résulte précisément de l'existence de « *violences ou voies de fait* » exercées contre les forces de l'ordre par une fraction, fût-elle minoritaire – des participants à la manifestation.

En l'absence de garanties spécifiques d'information des journalistes mais aussi d'aménagement adapté des conditions d'exercice de la mission d'information en cas d'attroupement, il est manifeste que la décision du SNMO d'appliquer – sans exception ni garanties – le délit d'attroupement aux journalistes est manifestement entaché d'un doute sérieux sur sa légalité.

A ce titre déjà, la suspension s'impose.

Mais il y a plus.

Sur la différence de traitement entre journalistes dans l'accès à l'information

XIV. Deuxièmement, le SNMO prévoit qu'« *un officier référent peut être utilement désigné au sein des forces et un canal d'échange dédié mis en place, tout au long de la manifestation, avec les journalistes, titulaires d'une carte de presse, accrédités auprès des autorités* » (**Prod. 1 – § 2.2.2**).

Ainsi, une voie privilégiée d'accès aux informations – par l'intermédiaire d'un possible « *canal d'échange dédié* » avec un « *officier référent [...] désigné au sein des forces* » – sera ouvert non pas à tous les journalistes qui exercent leur mission lors d'une manifestation.

Mais uniquement à ceux qui sont à la fois « *titulaires d'une carte de presse* » et « *accrédités auprès des autorités* ».

Or, une telle différenciation concernant l'accès à des informations d'intérêt général relatives au déroulement de la manifestation constitue une grave discrimination qui exclut deux catégories de journalistes d'un droit pourtant présenté par le SNMO lui-même comme essentiel pour « *assurer une prise en compte optimale des journalistes et [...] protéger ainsi le droit d'informer* » (**Prod. 1** – § 2.2).

XIV-1 D'une part, le SNMO exclut purement et simplement l'ensemble des journalistes qui ne sont pas titulaires d'une carte de presse.

Il convient pourtant de rappeler qu'une personne peut parfaitement être journaliste et disposer, à ce titre, de la protection renforcée qu'implique la liberté de la presse sans pour autant être titulaire de la « *carte de presse* » délivrée par la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP).

En ce sens, la qualité de « *journaliste professionnel* » – au sens des articles L. 7111-3 à L. 7111-4 du code du travail – n'est aucunement indexée sur la détention d'une carte de presse :

Article L. 7111-3

« Est journaliste professionnel toute personne qui a pour activité principale, régulière et rétribuée, l'exercice de sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, publications quotidiennes et périodiques ou agences de presse et qui en tire le principal de ses ressources. »

Le correspondant, qu'il travaille sur le territoire français ou à l'étranger, est un journaliste professionnel s'il perçoit des

rémunérations fixes et remplit les conditions prévues au premier alinéa. »

Article L. 7111-4

« Sont assimilés aux journalistes professionnels les collaborateurs directs de la rédaction, rédacteurs-traducteurs, sténographes-rédacteurs, rédacteurs-réviseurs, reporters-dessinateurs, reporters-photographes, à l'exclusion des agents de publicité et de tous ceux qui n'apportent, à un titre quelconque, qu'une collaboration occasionnelle. »

Article L. 7111-5

« Les journalistes exerçant leur profession dans une ou plusieurs entreprises de communication au public par voie électronique ont la qualité de journaliste professionnel. »

La qualité de « journaliste » – en vue de jouir notamment du droit à la protection des sources – est plus reconnue de façon plus large encore par l'article 2, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes :

« Est considérée comme journaliste au sens du premier alinéa toute personne qui, exerçant sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, de communication au public en ligne, de communication audiovisuelle ou une ou plusieurs agences de presse, y pratique, à titre régulier et rétribué, le recueil d'informations et leur diffusion au public. ».

Dans ces conditions, l'exclusion des journalistes non-titulaires d'une carte de presse réalisée par le SNMO est parfaitement infondée et illégale.

Au demeurant, le ministre de l'intérieur a lui-même explicitement reconnu, lors d'une intervention sur France Inter le 23 septembre, qu'une telle exclusion était injustifiée : *« On n'a pas jamais [sic] demandé une carte de presse pour pouvoir être journaliste sur une manifestation. Je suis bien conscient qu'il y a des journalistes qui n'ont*

pas de carte de presse en tant que tel » (Vidéo accessible en ligne : <https://bit.ly/301zz2Y> - Dernière consultation le 24 septembre 2020)

Cependant, et une fois encore, le SNMO comporte, à ce jour encore, des dispositions univoques tout à fait contraires aux affirmations du ministre de l'intérieur et surtout parfaitement discriminatoires ainsi qu'attentatoires à la liberté de la presse.

XIV-2 D'autre part, l'accès privilégié à l'information est réservé aux journalistes titulaires d'une carte de presse qui, au surplus, sont « accrédités auprès des autorités ».

Or, une telle exigence d'accréditation des journalistes renforce un peu plus encore la gravité de la restriction discriminatoire.

Et ce, à deux titres.

Non seulement, en prévoyant une telle dualité de conditions cumulatives, le libellé des dispositions du SNMO tend à signifier qu'une sélection pourrait être opérée par les autorités au sein même des journalistes « *titulaires d'une carte de presse* », seuls certains ayant vocation à être accrédités quand d'autres ne le seraient pas.

Mais en outre, les modalités d'accréditation ne sont nullement définies par le SNMO.

Elles sont ainsi abandonnées à la totale discrétion des autorités de police chargées d'encadrer la manifestation, lesquelles pourraient ainsi procéder à un véritable tri des journalistes en fonction de considérations étrangères à la seule liberté d'informer.

XIV-3 Une telle démarche est d'autant plus contestable qu'elle ouvre la voie à une différenciation des journalistes concernant leur libre accès aux manifestations aux fins de rendre compte de leur déroulement dans le cadre de leur mission professionnelle.

A ce titre aussi, le doute sérieux quant à la légalité du SNMO est donc manifeste.

Sur les restrictions au droit des journalistes de porter des équipements de protection

XV. Troisièmement, le SNMO prévoit que « *les journalistes peuvent porter des équipements de protection* » lors des manifestations.

De fait, compte tenu du degré de violence qui caractérise souvent les relations entre les forces de l'ordre et les manifestants – en particulier depuis quelques années –, il est devenu indispensable pour les journalistes souhaitant couvrir une manifestation de se doter d'outils de protection tels que des casques, des lunettes ou visières, des gilets et vestes rembourrés ou encore de sérum physiologique.

Autant d'outils que les forces de l'ordre confisquent régulièrement lors de manifestations.

Cependant, le SNMO conditionne expressément ce droit des journalistes de se protéger à une double condition : Non seulement que « *leur identification* » soit « *confirmée* » et, en outre, que « *leur comportement* » soit « *exempt de toute infraction ou provocation* » (**Prod. 1 – § 2.2.1**).

Or, de telles restrictions apportées à la capacité des journalistes à s'équiper de façon adéquate afin de protéger leur intégrité physique sont parfaitement injustifiée et inadaptées.

XV-1 D'emblée, il convient de relever que le droit des journalistes à la protection de leur intégrité physique constitue à la fois une prérogative personnelle absolue mais aussi une condition nécessaire au libre exercice de la mission d'informer.

A ce titre, lorsqu'un journaliste exerce cette mission professionnelle dans le cadre de manifestations, strictement rien ne peut justifier qu'il soit privé du droit de se protéger.

En particulier, l'hypothétique situation dans laquelle un journaliste commettrait une « *infraction* » ne saurait motiver une telle mesure.

Car dans un tel cas, le comportement approprié des forces de l'ordre consisterait seulement à constater l'infraction et prendre les mesures judiciaires adaptées à l'égard du journaliste.

Mais il est pour le moins difficile de saisir ce en quoi la commission d'une infraction par un journaliste pourrait conduire les forces de l'ordre à confisquer les moyens de protection dont dispose ce dernier, pour ensuite le laisser poursuivre sa couverture de la manifestation sans protection.

Si d'aventure les forces de l'ordre devaient se comporter ainsi, cela signifie nécessairement que leur intervention au nom d'une prétendue « *infraction* » ne serait qu'un simple prétexte pour priver un journaliste de sa capacité à suivre une manifestation marquée par des tensions entre les forces de l'ordre et les manifestants.

XV-2 Corrélativement, mais plus largement encore, il apparaît nettement que les exceptions prévues par le SNMO pour justifier qu'un journaliste soit privé de moyens de protection à l'heure de couvrir une manifestation sont particulièrement floues.

De cette manière, le SNMO confère aux forces de l'ordre présentes sur le terrain un pouvoir totalement discrétionnaire qui confine à l'arbitraire concernant la possibilité de priver un journaliste de ses moyens de protection.

XV-2.1 D'abord, le SNMO ne précise absolument pas les conditions dans lesquelles l'« *identification* » d'une personne comme journaliste a vocation à être « *confirmée* ».

Dans ces conditions, les membres des forces de l'ordre pourront se faire seuls juges de la qualité de journaliste, au gré de leur appréciation subjective.

Ainsi, en l'absence de toute indication de la part du SNMO, il est tout particulièrement à craindre que les forces de l'ordre réservent ainsi le droit de se protéger dans une manifestation aux seuls journalistes qui présentent une carte de presse.

Or, ainsi qu'il l'a déjà été indiqué (cf. *supra* XIV-1), tous les journalistes bénéficiant comme tels d'une protection ne sont pas titulaires d'une telle carte.

La récente arrestation, lors d'une manifestation, d'un journaliste non-titulaire d'une carte de presse – visiblement au motif qu'il détenait un outil de protection – confirme amplement combien ce risque est avéré (**Prod. 7**).

XV-2.2 Ensuite, et surtout, le SNMO prévoit que les journalistes peuvent être déchus de leur droit de se protéger lorsque « *leur comportement* » ne serait pas « *exempt de toute [...] provocation* ».

Or, d'emblée, il est pour le moins édifiant qu'une prétendue « *provocation* » puisse justifier qu'un journaliste soit privé de son droit absolu à la protection de son intégrité physique.

En outre, la notion de « *provocation* » n'est absolument pas définie et, à la différence de l'infraction, ne correspond à aucune notion juridique précisément identifiée.

Dès lors, et de plus fort encore, il apparaît nettement que le SNMO abandonne aux forces de l'ordre toute latitude pour priver les journalistes de leur protection.

Et ce, uniquement parce qu'ils sont jugés par les seules forces de l'ordre comme ayant une attitude prétendument « *provocante* ».

En réalité, cette notion de « *provocation* » revient à permettre aux forces de l'ordre d'agir arbitrairement pour sanctionner un journaliste, notamment parce qu'il entendrait jouer pleinement son « *rôle crucial en matière d'information du public sur la manière dont les autorités gèrent les manifestations publiques et maintiennent l'ordre* » (*Pentikäinen c. Finlande*, précité, § 89), lequel est pourtant pleinement garanti par la Convention européenne.

Corrélativement, la privation des moyens de protection dont dispose un journaliste, en prenant prétexte d'une prétendue « *provocation* », peut avoir pour effet – et même pour objet – de conduire à son éloignement

forcé de la manifestation qu'il entend couvrir au nom de la liberté d'informer.

Et ce, alors que, toujours selon la jurisprudence européenne, « *toute tentative d'éloigner des journalistes des lieux d'une manifestation doit être soumise à un contrôle strict* » (*Ibid.*).

Par conséquent, de chef aussi, un doute sérieux sur la légalité entache la décision.

XVI. Il résulte de tout ce qui précède que la suspension de l'exécution du SNMO s'impose résolument.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les exposants concluent à ce qu'il plaise au juge des référés du Conseil d'Etat :

- **SUSPENDRE** l'exécution du schéma national du maintien de l'ordre du 16 septembre 2020 portant fixation d'un nouveau cadre d'exercice du maintien de l'ordre ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 4.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Productions :

1. Schéma national du maintien de l'ordre, 16 septembre 2020
2. Recours en annulation
3. Communiqué commun de sociétés des journalistes, rédacteurs et personnels de médias, « Le nouveau schéma du maintien de l'ordre porte atteinte à la liberté d'informer », 22 septembre 2020
4. Statuts du Syndicat national des journalistes
5. Statuts de la Ligue des Droits de l'Homme
6. Communiqué du SNJ, « Le ministère de l'Intérieur n'a pas à mettre au pas les journalistes qui couvrent des manifestations »
7. Article publié dans Libération, « Pourquoi le journaliste Gaspard Glanz a-t-il été placé en garde à vue jeudi ? », 21 septembre 2020
8. Tract de l'association « Solidaires » relatif aux manifestations des 25 et 26 septembre 2020 ;
9. Annonce de la manifestation du 17 octobre 2020, « Acte 3, marche nationale des Sans-Papiers ».
10. Simon Auffret, « Maintien de l'ordre en manifestations : la France à l'écart des initiatives européennes pour une « désescalade » », in *Le Monde*, 31 janvier 2019.