

Nos 444849,445063,445355,445365

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT NATIONAL DES
JOURNALISTES et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Myriam Benlolo Carabot
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10ème et 9ème chambres réunies)

M. Laurent Domingo
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 26 mai 2021
Lecture du 10 juin 2021

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 444849, par une requête sommaire et deux mémoires complémentaires, enregistrés les 23 septembre et 22 décembre 2020 et 12 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des journalistes et la Ligue des droits de l'homme demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir 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 ;

2°) de mettre à 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.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors, en premier lieu, qu'ils justifient, eu égard à leur objet social, d'un intérêt leur donnant qualité pour agir et, en second lieu, que les dispositions du document contesté peuvent, eu égard aux effets qu'elles sont susceptibles de produire, faire l'objet d'un recours contentieux ;

- les dispositions du schéma national du maintien de l'ordre portent atteinte au droit des journalistes d'exercer librement leur profession et au droit à l'information du public, garantis tant par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que par les articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- l'application du délit d'attroupement aux journalistes dans les conditions prévues par le schéma national de maintien de l'ordre a pour effet de faire obstacle à l'accomplissement de leur mission, en ce qu'ils ne pourront se maintenir sur les lieux d'un attroupement afin de relater les conditions d'intervention des forces de l'ordre, en ce que les forces de l'ordre sont autorisées à user de mesures de contraintes à leur égard et en ce qu'elle n'est assortie d'aucune garantie de protection pour ces derniers ;

- le document contesté introduit une différence de traitement constitutive d'une rupture d'égalité entre les journalistes dans l'accès à l'information dès lors qu'il permet l'établissement d'un canal d'échange entre un officier des forces de l'ordre et les seuls journalistes titulaires d'une carte de presse et accrédités auprès des autorités ;

- il apporte des restrictions injustifiées et inadaptées au droit des journalistes de porter des équipements de protection lors des manifestations ;

- il méconnaît l'impératif de protection des observateurs de la société civile lors des manifestations et apporte à leurs droits des restrictions injustifiées et disproportionnées ;

- il porte atteinte à la liberté individuelle, au droit à la liberté et à la sûreté, à la liberté d'aller et venir, à la liberté de communication des pensées et des opinions et au droit d'expression collective des idées et des opinions en prévoyant le recours par les forces de l'ordre à la technique de l'encerclement ou « nassage », en l'absence de base légale.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 14 octobre 2020, l'Union syndicale Solidaires, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France et l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture concluent à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête. Ils soutiennent que leur intervention est recevable et soulèvent les mêmes moyens que la requête. Ils soutiennent en outre que le ministre de l'intérieur n'était pas compétent pour adopter le schéma national du maintien de l'ordre, en tant que, d'une part, ce dernier réglemente l'exercice de la liberté de la presse dans les manifestations et intervient dans le domaine de la loi, et que, d'autre part, le document contesté énonce des mesures qui ne relèvent pas de l'organisation du service, et par suite, de la compétence réglementaire du ministre, et que le schéma national du maintien de l'ordre est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 mars 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 12 mars 2021, le Syndicat national des journalistes et la Ligue des droits de l'homme demandent au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de leur requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du schéma national du maintien de l'ordre du 16 septembre 2020, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des articles L. 211-1 à L. 211-4 et L. 211-9 à L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

Ils soutiennent que ces dispositions, applicables au litige, méconnaissent la compétence du législateur en affectant la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir, la liberté d'expression et de communication, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions et portent une atteinte disproportionnée à ces droits et libertés.

Par un mémoire, enregistré le 29 avril 2021, le ministre de l'intérieur conclut à ce que la question de constitutionnalité ne soit pas renvoyée au Conseil constitutionnel. Il soutient que les conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies, en particulier que la condition prévue au 1° de l'article 23-2 de cette ordonnance n'est

pas remplie en ce qui concerne les articles L. 211-1 à L. 211-4 et L. 211-10 et que la question posée n'est ni nouvelle ni sérieuse.

En application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le Syndicat national des journalistes et la Ligue des droits de l'homme ont été informés de ce que le Conseil d'Etat était susceptible de se fonder sur un moyen d'ordre public relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation des points 2.2.1 et 3.1.4 du schéma national du maintien de l'ordre, ces conclusions n'ayant été présentées que dans des mémoires enregistrés les 22 décembre 2020 et 12 mars 2021, après l'expiration du recours contentieux, ainsi que l'irrecevabilité, par voie de conséquence, de l'intervention de l'Union syndicale Solidaires et autres en tant qu'elle tend à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête dirigées contre le point 2.2.1.

Par un mémoire, enregistré le 24 mai 2021, le Syndicat national des journalistes et la Ligue des droits de l'homme font valoir que leurs conclusions sont recevables car leur requête sommaire initiale tendait bien à l'annulation de l'intégralité du schéma.

2° Sous le n° 445063, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 2 octobre 2020 et 21 mai 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Confédération générale du travail et le Syndicat national des journalistes CGT demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors, en premier lieu, qu'ils justifient, eu égard à leur objet social, d'un intérêt leur donnant qualité pour agir et, en second lieu, que les dispositions du document contesté peuvent, eu égard aux effets qu'elles sont susceptibles de produire, faire l'objet d'un recours contentieux ;

- le document contesté est entaché d'incompétence, dès lors qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, et en particulier la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ;

- il constitue, par les mesures qu'il prescrit, une ingérence illégitime et injustifiée dans l'exercice de la profession de journaliste et porte une atteinte grave et injustifiée à la liberté de la presse et à la liberté de communication, d'expression et d'information dès lors qu'il crée un canal d'échanges avec les forces de l'ordre réservé aux seuls journalistes titulaires d'une carte de presse et accrédités par les autorités publiques, qu'il permet une assimilation automatique et systématique des journalistes à l'ensemble des manifestants lors d'un attroupement et qu'il restreint la possibilité pour les journalistes de porter des équipements de protection ;

- il ne définit pas les critères de distinction qu'il institue entre les journalistes et méconnaît à ce titre les principes de liberté, de pluralisme et d'indépendance des médias ainsi que la liberté de communication et d'expression dès lors qu'il laisse aux forces de l'ordre, au risque d'interprétations arbitraires, le soin de procéder à cette définition ;

- il porte une atteinte disproportionnée au principe d'égalité ainsi qu'aux exigences de neutralité des autorités publiques et de pluralisme de l'expression des opinions qui en sont les corollaires dès lors qu'il écarte sans critère objectif certaines catégories de journalistes ;
- il fixe une règle d'interdiction de revêtir des équipements de protection dépourvue de toute base légale ;
- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que les obligations d'accréditation et d'identification qu'il impose aux journalistes sont manifestement inadaptées à la poursuite de ses objectifs initiaux.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 14 octobre 2020, l'Union syndicale Solidaires, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France et l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture concluent à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête. Ils soutiennent que leur intervention est recevable et soulèvent les mêmes moyens que la requête. Ils soutiennent en outre que le ministre de l'intérieur n'était pas compétent pour adopter le schéma national du maintien de l'ordre en tant que le document contesté énonce des mesures qui ne relèvent pas de l'organisation du service, et par suite, de la compétence réglementaire du ministre, et que le schéma national du maintien de l'ordre est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 mars 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

3° Sous le n° 445355, par une requête enregistrée le 14 octobre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union syndicale Solidaires, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France et l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros à verser à chacun d'entre eux sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors, en premier lieu, qu'ils justifient, eu égard à leur objet social, d'un intérêt leur donnant qualité pour agir et, en second lieu, que les dispositions du document contesté peuvent, eu égard aux effets qu'elles sont susceptibles d'avoir, faire l'objet d'un recours contentieux ;

- le ministre de l'intérieur n'était pas compétent pour adopter le schéma national du maintien de l'ordre en tant que les mesures prises relèvent du domaine de la loi et qu'à supposer qu'elles relèvent du domaine réglementaire, elles ne concernent pas l'organisation du service, et par suite, ne se rattachent pas à la compétence réglementaire du ministre ;

- le schéma national du maintien de l'ordre porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et de communication en tant qu'il restreint le droit d'être doté d'un équipement de protection, pose une interdiction générale et absolue de se maintenir sur les lieux d'une manifestation après les sommations de dispersion et réserve à certains journalistes seulement un canal dédié à l'échange ;

- le schéma national du maintien de l'ordre est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 mars 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

4° Sous le n° 445365, par une requête, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 14 octobre 2020, 8 mars et 17 avril 2021, M. A...B... demande au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir les paragraphes 2.2.4 et 3.1.4 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 et d'enjoindre au ministre de l'intérieur l'intégration d'un nouveau paragraphe au schéma national du maintien de l'ordre ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler 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.

Il soutient que :

- sa requête est recevable dès lors, d'une part, que les dispositions du document contesté peuvent, eu égard aux effets notables qu'elles sont susceptibles d'avoir sur la situation d'autres personnes que les agents chargés de les mettre en œuvre, faire l'objet d'un recours contentieux et, d'autre part, qu'il justifie, eu égard à sa qualité d'observateur indépendant des pratiques policières, d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;

- le document contesté méconnaît le droit au respect du principe de sauvegarde de la dignité humaine, la liberté de communication, la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique garantis respectivement par les dispositions des articles 1^{er}, 6, 8 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, par les stipulations des articles 3, 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et celles de l'article 21 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit de rechercher et de recevoir des informations protégé par le paragraphe 2 de l'article 19 du Pacte, le principe de contrôle des agents publics posé par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

- l'application du délit d'atroupement aux observateurs indépendants, associée à l'absence de reconnaissance d'un droit de bénéficier d'équipements de protection à leur profit, a pour effet de faire obstacle à leurs missions d'observation, de contrôle et de rapport du déroulement des rassemblements et manifestations, lesquelles ont pour but de s'assurer du respect des droits de l'homme, dont celui à la liberté de réunion, et ne peuvent être remplies que par leur présence physique sur les lieux de ces événements ;

- le document contesté méconnaît le principe d'égalité garanti par les dispositions des articles 1^{er} et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en instituant une différenciation de traitement injustifiée entre d'une part, les journalistes disposant une carte de presse et, d'autre part, les autres personnes poursuivant une mission de collecte d'informations sur la voie publique à l'occasion de manifestations dès lors qu'il n'autorise qu'aux premiers le port d'équipements de protection lors des manifestations ;

- il méconnaît le principe d'interprétation stricte de la loi pénale garanti par les dispositions des articles 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et 111-4 du code

pénal dès lors que ses dispositions portent une interprétation de l'article 431-4 du code pénal de nature à créer une incertitude sur son applicabilité ;

- il porte atteinte à la liberté individuelle, au droit à la liberté et à la sûreté, à la liberté d'aller et venir, à la liberté de communication des pensées et des opinions, au droit d'expression collective des idées et des opinions et au droit de ne pas subir de traitement inhumain et dégradant en prévoyant le recours par les forces de l'ordre à la technique de l'encerclement ou « passage », en l'absence de base légale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 mars 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

En application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées de ce que le Conseil d'Etat était susceptible de se fonder sur un moyen d'ordre public relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation du point 3.1.4 du schéma national du maintien de l'ordre, ces conclusions n'ayant été présentées que dans un mémoire en réplique enregistré le 17 avril 2021, soit après l'expiration du recours contentieux.

Par un mémoire, enregistré le 18 mai 2021, M. B... soutient que ses conclusions sont recevables, car elles ne font que répondre aux moyens soulevés par le ministre de l'intérieur dans son mémoire en défense et reposent sur des moyens relevant des mêmes causes juridiques que ceux soulevés dans le délai du recours contentieux.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code pénal ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code du travail ;
- la loi du 29 juillet 1881 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Myriam Benlolo Carabot, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat du Syndicat National des Journalistes et de la Ligue des droits de l'homme, à la SCP Foussard, Froger, avocat de la Confédération Générale du travail et du Syndicat National des journalistes CGT et à la SCP Sevaux, Mathonnet, avocat de l'Union Syndicale solidaires, du Syndicat de la

magistrature, du Syndicat des avocats de France et de l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 26 mai 2021, présentée par le Syndicat national des journalistes et la Ligue des droits de l'homme ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 27 mai 2021, présentée par la Confédération générale du travail et le Syndicat national des journalistes CGT ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 3 juin 2021, présentée par M. B... ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes formées, sous le n° 444849, par le Syndicat national des journalistes et la Ligue des droits de l'homme, sous le n° 445063, par la Confédération générale du travail et le Syndicat national des journalistes CGT, sous le n° 445355, par l'Union syndicale Solidaires, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France et l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture et, sous le n° 445355, par M. B... sont dirigées contre le même document intitulé « schéma national du maintien de l'ordre » et présentent à juger des questions communes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision.

Sur l'objet du litige :

2. Le document attaqué, qui est annexé à une circulaire du 16 septembre 2020 adressée par le ministre de l'intérieur aux préfets ainsi qu'au secrétaire général du ministère, au directeur général de la police nationale et au directeur général de la gendarmerie nationale, a pour objet de définir le cadre d'exercice du maintien de l'ordre, applicable à toutes les manifestations se déroulant sur le territoire national, fixant une doctrine commune pour l'ensemble des forces de l'ordre.

3. 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 œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices. 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.

4. Les mesures définies par le schéma national du maintien de l'ordre, qui participent à la définition d'une doctrine de maintien de l'ordre applicable lors des manifestations, sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation des organisateurs de manifestations, des manifestants, des journalistes, des observateurs et de tiers. Il s'ensuit que le document attaqué peut être déféré au juge de l'excès de pouvoir.

5. Toutefois, eu égard aux moyens invoqués, les conclusions des requêtes doivent être regardées comme ne tendant qu'à l'annulation des seuls points 2.2.1, 2.2.2, 2.2.4 et 3.1.4 du

schéma national de maintien de l'ordre, chacun d'entre eux étant divisible des autres points de ce document.

Sur les interventions :

6. L'Union syndicale Solidaires, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France et l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture justifient, eu égard à l'objet et à la nature du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien des conclusions des requêtes n^{os} 444849 et 445063. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

Sur la recevabilité de certaines des conclusions des requêtes :

7. Le Syndicat national des journalistes et la Ligue des droits de l'homme ont demandé, par leur requête sommaire enregistrée le 23 septembre 2020 sous le n° 444849, soit avant l'expiration du délai de recours, l'annulation pour excès de pouvoir du schéma national du maintien de l'ordre dans son ensemble. Si cette requête sommaire, qui mentionnait l'intention des requérants de présenter un mémoire complémentaire, ne comportait que des moyens mettant en cause la légalité des points 2.2.2 et 2.2.4 du schéma national du maintien de l'ordre, cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce que le mémoire complémentaire, produit le 22 décembre 2020, puisse soulever des moyens mettant en cause la légalité d'autres points du document attaqué. Il s'ensuit que les conclusions tendant à l'annulation des points 2.2.1 et 3.1.4 du schéma national du maintien de l'ordre sont recevables, alors même que les moyens critiquant la légalité de ces points n'ont été soulevés que dans le mémoire complémentaire, produit avant l'expiration du délai imparti par l'article R. 611-22 du code de justice administrative.

8. En revanche, M. B... n'a critiqué avant l'expiration du délai de recours, par sa requête initiale enregistrée sous le n°445365 le 14 octobre 2020, laquelle ne mentionnait pas l'intention du requérant de présenter un mémoire complémentaire, que les seuls points 2.2.1, 2.2.2 et 2.2.4 du schéma national du maintien de l'ordre. Les conclusions tendant à l'annulation du point 3.1.4 du schéma, qu'il n'a présentées que dans un mémoire en réplique, enregistré le 17 avril 2021 après l'expiration du délai de recours contentieux, sont ainsi tardives et, par suite, irrecevables.

Sur le cadre juridique applicable :

9. D'une part, il appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer notamment les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties que constituent la liberté d'aller et venir, la liberté d'expression et de communication et le droit d'expression collective des idées et des opinions et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens et de définir à ce titre le régime juridique applicable à la liberté de manifestation. Il appartient aux autorités titulaires du pouvoir de police administrative, afin de prévenir les troubles à l'ordre public, de prendre les mesures adaptées, nécessaires et proportionnées que peut appeler, le cas échéant, la mise en œuvre de la liberté de manifester. Enfin, il appartient au ministre de l'intérieur, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité, dans la mesure où l'exige l'intérêt du service, sous réserve des compétences attribuées à d'autres autorités par les textes législatifs et réglementaires en vigueur et dans le respect des lois et règlements applicables.

10. D'autre part, aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *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* ». La liberté d'expression et de communication, dont découle également le droit d'expression collective des idées et des opinions, 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. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi. La présence de la presse et des journalistes lors des manifestations revêt une importance particulière en ce qu'elle permet de rendre compte des idées et opinions exprimées et du caractère de cette expression collective ainsi que, le cas échéant, de l'intervention des autorités publiques et des forces de l'ordre, et contribue ainsi notamment à garantir, dans une société démocratique, que les autorités et agents de la force publique pourront être appelés à répondre de leur comportement à l'égard des manifestants et du public en général et des méthodes employées pour maintenir l'ordre public et contrôler ou disperser les manifestants.

Sur les conclusions dirigées contre le point 2.2.1 du schéma national du maintien de l'ordre :

11. Le point 2.2.1 du schéma national attaqué indique que : « La nécessité de préserver l'intégrité physique des journalistes sur le terrain est réaffirmée. Eu égard à l'environnement dans lequel ils évoluent, les journalistes peuvent porter des équipements de protection, dès lors que leur identification est confirmée et leur comportement exempt de toute infraction ou provocation ».

12. Le ministre de l'intérieur fait valoir, devant le Conseil d'Etat, que ce passage du schéma national entend rappeler que les journalistes, lorsqu'ils sont présents dans une manifestation pour les besoins de l'exercice de leur profession, justifient en principe d'un motif légitime pour porter des équipements de sécurité, notamment des masques, lunettes et casques, sans que soit caractérisée l'infraction, prévue et réprimée par l'article 431-9-1 du code pénal, consistant en le fait « *pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis, de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime* ».

13. Toutefois, le paragraphe contesté ne se borne pas à rappeler ces dispositions pénales mais revient à fixer, dans des termes au demeurant ambigus et imprécis, des conditions au port, par des journalistes, d'équipements de protection lors des manifestations. Le ministre de l'intérieur ne disposant pas, en sa qualité de chef de service, d'une compétence pour édicter de telles règles à l'égard des journalistes, non plus d'ailleurs qu'à l'égard de toute personne participant ou assistant à une manifestation, les requérants sont fondés à soutenir, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens soulevés à cet égard, que le point 2.2.1 du schéma national du maintien de l'ordre est entaché d'illégalité dans cette mesure et à demander l'annulation pour excès de pouvoir des mots « dès lors que leur identification est confirmée et leur comportement exempt de toute infraction ou provocation ».

14. Par ailleurs, si M. A.A soutient, pour sa part, que le point 2.2.1 serait illégal en tant qu'il ne traite pas de la situation des observateurs, le ministre n'était, en tout état de cause, pas tenu de prendre une position, dans le document attaqué, sur l'ensemble des situations susceptibles de se présenter à l'occasion de manifestations. La circonstance que le document contesté n'évoque pas le cas des observateurs est, ainsi, dépourvue d'incidence sur sa légalité.

Sur les conclusions dirigées contre le point 2.2.2 du schéma national du maintien de l'ordre :

15. Le point 2.2.2 du schéma national attaqué prévoit que : « 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 ». Les requêtes soutiennent, d'une part, que l'instauration de ce canal d'échange, ouvert aux seuls journalistes titulaires d'une carte de presse et accrédités auprès des autorités relève de la loi, en ce que le point en cause fixe des règles concernant la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias en créant des catégories de journalistes, et, d'autre part, que la possibilité d'accéder à un canal privilégié d'information avec les forces de l'ordre est constitutive d'une rupture d'égalité injustifiée entre les journalistes et d'une atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté de la presse et à la liberté de communication, d'expression et d'information.

16. En premier lieu, les énonciations du point 2.2.2, qui ont pour objet d'ouvrir à certains journalistes la possibilité d'obtenir des forces de l'ordre, en temps réel, des informations supplémentaires relatives au déroulement d'une manifestation, plus précises ou complètes que celles directement rendues publiques, n'affectent pas, par elles-mêmes, les règles concernant la liberté d'expression et de communication. Il en résulte que le moyen tiré de ce que le ministre de l'intérieur aurait, en adoptant les énonciations attaquées, pris une mesure relevant du domaine de la loi doit être écarté.

17. En second lieu, les journalistes professionnels n'étant pas placés dans la même situation que les autres personnes se prévalant de la qualité de journaliste au regard de l'objet de la mesure, il était loisible au ministre de l'intérieur de prévoir un dispositif d'information qui leur soit spécifiquement dédié. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 7111-3 et L. 7111-6 du code du travail que le bénéfice de la carte d'identité professionnelle, dite « carte de presse », est réservé aux journalistes professionnels régis par le code du travail, qui ont « *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* ». S'il est vrai, ainsi que le font valoir les requérants, que l'exercice de la profession de journaliste n'est pas subordonné à la détention d'une telle carte et qu'une proportion importante de journalistes exerce la profession sans en être titulaire, le ministre de l'intérieur pouvait légalement, compte tenu des contraintes opérationnelles auxquelles sont soumises les forces de l'ordre à l'occasion des manifestations sur la voie publique et en l'absence d'autre justificatif prévu par la loi permettant d'attester objectivement de l'exercice de la profession, prévoir de réserver l'accès au canal dédié prévu au point 2.2.2 aux journalistes titulaires de la carte d'identité professionnelle.

18. Toutefois, les énonciations contestées, en tant qu'elles réservent l'accès aux informations susceptibles d'être délivrées par la voie du canal dédié aux seuls journalistes « accrédités auprès des autorités », sans préciser la portée, les conditions et les modalités d'une telle « accréditation » susceptible, faute de précision, de permettre un choix discrétionnaire des journalistes accrédités parmi tous ceux titulaires de la carte de presse en faisant la demande, portent une atteinte disproportionnée à la liberté de la presse et à la liberté de communication. Les requérants sont ainsi fondés à soutenir, dans cette mesure et pour ce motif, que le point 2.2.2 est entaché d'illégalité et à demander l'annulation pour excès de pouvoir des mots « accrédités auprès des autorités ».

Sur les conclusions dirigées contre le point 2.2.4 du schéma national du maintien de l'ordre :

19. Le paragraphe 2.2.4 du document attaqué énonce, à son second alinéa, 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 ». Il ajoute que « dès lors qu'ils sont au cœur d'un attroupement, ils doivent, comme n'importe quel citoyen obtempérer aux injonctions des représentants des forces de l'ordre en se positionnant en dehors des manifestants appelés à se disperser ».

20. Les articles 431-4 et 431-5 du code pénal répriment le fait de continuer volontairement à participer à un attroupement après qu'ont été faites les sommations de se disperser. Si ces dispositions ont pour effet d'interdire à toute personne, quelle que soit sa qualité, de continuer à participer volontairement à un attroupement après les sommations, elles ne sauraient par elles-mêmes faire échec à la présence de la presse sur le lieu d'un attroupement afin que les journalistes puissent, conformément à ce qui a été dit au point 10, rendre compte des événements qui s'y produisent. Les journalistes peuvent ainsi continuer d'exercer librement leur mission lors de la dispersion d'un attroupement sans être tenus de quitter les lieux, dès lors qu'ils se placent de telle sorte qu'ils ne puissent être confondus avec les manifestants et ne fassent obstacle à l'action des forces de l'ordre. Il en va de même pour les observateurs indépendants.

21. Il résulte de ce qui précède que le point 2.2.4 du document attaqué, en ce qu'il 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 en enjoignant aux journalistes et aux observateurs indépendants d'obtempérer aux injonctions des forces de l'ordre en se positionnant en dehors des manifestants appelés à se disperser est entaché d'illégalité. Les requérants sont, par suite, fondés à en demander l'annulation pour excès de pouvoir.

Sur les conclusions dirigées contre le point 3.1.4 du schéma national du maintien de l'ordre :

22. Le point 3.1.4 du document attaqué énonce que : « Sans préjudice du non-enfermement des manifestants, condition de la dispersion, il peut être utile, sur le temps juste nécessaire, d'encercler un groupe de manifestants aux fins de contrôle, d'interpellation ou de prévention d'une poursuite des troubles. Dans ces situations, il est systématiquement laissé un point de sortie contrôlé aux personnes ».

En ce qui concerne la question prioritaire de constitutionnalité soulevée sous le n° 444849 :

23. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...)* ». Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

24. Le Syndicat national des journalistes et la Ligue des droits de l'homme soulèvent, à l'appui des conclusions de leur requête tendant à l'annulation du point 3.1.4 du schéma national du maintien de l'ordre, la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des articles L. 211-1 à L. 211-4 et L. 211-9 à L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

25. Les articles L. 211-1 à L. 211-4 du code de la sécurité intérieure instituent une obligation de déclaration de toute manifestation sur la voie publique, précisent le contenu de cette déclaration et prévoient la possibilité d'interdire la manifestation ou le port d'objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal pendant son déroulement. Les dispositions des articles L. 211-9 et L. 211-10 ont respectivement pour objet, d'une part, de fixer les conditions dans lesquelles il peut être recouru à l'usage de la force après sommations pour la dispersion d'un attroupement, et, d'autre part, de prévoir la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par des attroupements. Aucune de ces dispositions n'est applicable au litige, qui porte, en tant qu'il concerne la légalité du point 3.1.4 du schéma national du maintien de l'ordre, sur une technique particulière de maintien de l'ordre susceptible d'être utilisée par les forces de l'ordre à l'égard de manifestants.

26. Il en résulte qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres conditions énoncées par le premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

En ce qui concerne la légalité du point 3.1.4 :

27. Ainsi qu'il a été dit au point 9, il appartient aux autorités investies du pouvoir de police administrative, afin de prévenir les troubles à l'ordre public, de prendre les mesures adaptées, nécessaires et proportionnées que peut appeler, le cas échéant, la mise en œuvre de la liberté de manifestation. En sa qualité de chef de service, le ministre de l'intérieur a compétence pour prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement des administrations placées sous son autorité et, à ce titre, pour définir les techniques de maintien de l'ordre que les forces de l'ordre peuvent mettre en œuvre pour maintenir l'ordre public, en veillant à ce que leur usage soit adapté, nécessaire et proportionné aux circonstances.

28. Si la mise en œuvre de la technique de l'encerclement, prévue par le point 3.1.4 du schéma national attaqué, peut s'avérer nécessaire dans certaines circonstances pour répondre à des troubles caractérisés à l'ordre public, elle est susceptible d'affecter significativement la liberté de manifester, d'en dissuader l'exercice et de porter atteinte à la liberté d'aller et venir. Les termes du point 3.1.4 du schéma national se bornent à prévoir que « il peut être utile » d'y avoir recours, sans encadrer précisément les cas dans lesquels elle peut être mise en œuvre. Faute d'apporter de telles précisions, de nature à garantir que l'usage de cette technique de maintien de l'ordre soit adapté, nécessaire et proportionné aux circonstances, le Syndicat national des journalistes et la Ligue des droits de l'homme sont fondés à soutenir que ce point 3.1.4 est entaché d'illégalité et à en demander l'annulation.

29. Il résulte de tout ce qui précède que doivent être annulés, pour excès de pouvoir, les mots « dès lors que leur identification est confirmée et leur comportement exempt de toute infraction ou provocation » au point 2.2.1 du schéma national du maintien de l'ordre, les mots « accrédités auprès des autorités » au point 2.2.2 de ce schéma et les points 2.2.4 et 3.1.4 de ce schéma.

30. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser au Syndicat national des journalistes et à la Ligue des droits de l'homme au titre de la requête n° 444849, une somme de 3 000 euros à la Confédération générale du travail et au Syndicat national des journalistes CGT au titre de la requête n° 445063, une somme de 3 000 euros à l'Union syndicale Solidaires, au Syndicat de la magistrature, au Syndicat des avocats de France et à l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture au titre de la requête n° 445355, et une somme de 3 000 euros à M. A.A au titre de la requête n° 445365.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions de l'Union syndicale Solidaires, du Syndicat de la magistrature, du Syndicat des avocats de France et de l'Association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture sont admises.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée à l'appui de la requête n° 444849.

Article 3 : Sont annulés :

- les mots « dès lors que leur identification est confirmée et leur comportement exempt de toute infraction ou provocation » du point 2.2.1 du schéma national du maintien de l'ordre annexé à la circulaire du ministre de l'intérieur du 16 septembre 2020 ;
- les mots « accrédités auprès des autorités » du point 2.2.2 de ce schéma national du maintien de l'ordre ;
- le point 2.2.4 de ce schéma national du maintien de l'ordre ;
- le point 3.1.4 de ce schéma national du maintien de l'ordre.

Article 4 : L'Etat versera la somme de 3 000 euros au Syndicat national des journalistes et à la Ligue des droits de l'homme sous le n° 444849, à la Confédération générale du travail et au Syndicat national des journalistes CGT sous le n° 445063, à l'Union syndicale Solidaires, au Syndicat de la magistrature, au Syndicat des avocats de France et à l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture sous le n° 445355, ainsi qu'à M. B... sous le n° 445365, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée au Syndicat national des journalistes, à la Ligue des droits de l'homme, à la Confédération générale du travail, au Syndicat national des journalistes CGT, à l'Union syndicale Solidaires, au Syndicat de la magistrature, au Syndicat des avocats de France, à l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, à M. A... B... et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel et au Premier ministre.