

LA LIBERTÉ D'EXPRESSION EN FRANCE.

Ab initio,

« La liberté est la règle, la restriction de police l'exception. »

Mon ami le regretté magistrat Christian BELACHE nous l'avais rappelé dans ses nombreuses interventions.

SON APPLICATION EN DROIT ADMINISTRATIF

Cette formule, traditionnellement rattachée aux conclusions du commissaire du gouvernement CORNEILLE dans l'arrêt de principe du Conseil d'Etat du 10 août 1917, BALDY n° 59855, demeure particulièrement éclairante lorsqu'il s'agit d'apprécier les limites que l'administration peut apporter aux libertés publiques.

La liberté d'expression occupe en effet une place particulière dans l'ordre juridique français.

L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que *« la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme »*.

L'article 10 de la même déclaration protège également la liberté d'opinion, sous réserve que sa manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

La liberté d'expression bénéficie également de la protection de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Elle constitue ainsi une liberté fondamentale au sein de l'État de droit et une condition essentielle du débat démocratique.

Toutefois, cette liberté n'est pas absolue.

Son exercice peut entrer en conflit avec d'autres exigences juridiquement protégées, notamment la préservation de l'ordre public, la protection des droits d'autrui et, dans certaines circonstances, le respect

Page 1 sur 8

de la dignité de la personne humaine. (Ainsi jugé, conseil d'état, arrêt d'assemblée du 27 avril 1995, *Morsang-sur-Orge* n° 136727).

Cet arrêt de principe consacre la dignité comme une composante de l'ordre public.

La difficulté réside alors dans la détermination de la limite entre l'exercice légitime d'une liberté fondamentale et l'intervention légitime de l'autorité publique.

Cette question est particulièrement importante en droit administratif puisque l'administration dispose, au titre de ses pouvoirs de police, de la faculté de prendre des mesures destinées à prévenir les troubles à l'ordre public.

Mais l'administration étant elle-même soumise au principe de légalité, ses décisions demeurent susceptibles d'être contrôlées par le juge administratif.

Dès lors, dans quelle mesure l'administration peut-elle restreindre la liberté d'expression au nom de l'ordre public sans porter une atteinte excessive à une liberté fondamentale ?

L'étude de la jurisprudence administrative montre que la réponse repose sur une conciliation entre deux exigences celle de la protection de l'ordre public et celle de la garantie effective de la liberté d'expression.

Cette conciliation conduit, d'une part, à reconnaître la possibilité de restrictions à la liberté d'expression lorsque des circonstances concrètes le justifient (I), mais, d'autre part, à soumettre ces restrictions à un contrôle juridictionnel particulièrement exigeant (II).

I. LA LIBERTE D'EXPRESSION CONSTITUE UN PRINCIPE DONT LES RESTRICTIONS DOIVENT DEMEURER EXCEPTIONNELLES

A. Une liberté fondamentale juridiquement protégée

La liberté d'expression bénéficie d'une protection particulièrement forte dans l'ordre juridique français.

L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affirme que la libre communication des pensées et des opinions constitue « *un des droits les plus précieux de l'homme* ».

Cette disposition protège ainsi non seulement la possibilité d'exprimer ses opinions, mais également leur communication au public.

Cette protection implique que l'administration ne peut intervenir dans l'exercice de cette liberté qu'en présence d'un fondement juridique et pour la poursuite d'un objectif légitime.

Le principe de liberté trouve une traduction particulièrement forte dans le droit administratif de la police.

Dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 août 1911, dit *Baldy*, le commissaire du gouvernement Corneille formulait le principe selon lequel « *la liberté est la règle, la restriction de police l'exception* ».

Cette conception signifie que l'autorité administrative ne dispose pas d'un pouvoir général de restriction des libertés, dit arrêt elle doit justifier concrètement l'intervention de ses pouvoirs de police.

Ce principe sera consacré de manière particulièrement importante par l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 mai 1933, *Benjamin* n° 17413 et 17520, publié au Recueil Lebon, p. 541.

Dans cette affaire, le maire de NEVERS avait interdit une conférence que devait donner M. BENJAMIN en raison des risques de troubles à l'ordre public.

Le Conseil d'État a annulé cette mesure après avoir contrôlé concrètement les circonstances de l'espèce et les moyens dont disposait l'autorité de police pour maintenir l'ordre.

L'arrêt *Benjamin* présente un intérêt capital puisqu'il constitue une décision fondamentale dans la protection des libertés publiques, les hauts magistrats de la rue du palais Royal ont considéré qu'une interdiction ne peut être légalement prononcée lorsque des mesures moins contraignantes permettent de prévenir efficacement le trouble redouté.

Le juge administratif ne se contente donc pas de vérifier que l'administration poursuit un objectif d'ordre public.

Il vérifie également que la mesure adoptée n'excède pas ce qui est nécessaire à la réalisation de cet objectif.

B. Une liberté qui peut néanmoins être limitée pour protéger l'ordre public

La protection de la liberté d'expression ne signifie cependant pas que toute restriction serait juridiquement impossible.

L'article 10 de la DDHC lui-même établit une limite en prévoyant que la manifestation des opinions ne doit pas troubler l'ordre public établi par la loi.

Le pouvoir de police administrative permet donc à l'autorité compétente de prendre certaines mesures lorsque l'exercice d'une liberté est susceptible de provoquer un trouble à l'ordre public.

Cette possibilité de restriction apparaît de manière particulièrement nette dans la jurisprudence relative aux spectacles de DIEUDONNE.

Dans son ordonnance du 9 janvier 2014 n° 374508, Ministre de l'Intérieur c. Société Les Productions de la Plume et M. DIEUDONNE M'BALA M'BALA, le juge des référés du Conseil d'État a rappelé que la liberté d'expression est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés.

Il a néanmoins admis qu'une restriction puisse être apportée à cette liberté pour des exigences d'ordre public lorsque cette restriction est nécessaire, adaptée et proportionnée.

Dans cette affaire, le Conseil d'État a notamment pris en considération les propos à caractère raciste et antisémite du spectacle et l'atteinte portée à la dignité de la personne humaine.

Cette jurisprudence démontre donc que la liberté d'expression n'est pas une liberté absolue.

Cependant, la possibilité de restreindre une liberté ne signifie pas que toute interdiction est automatiquement légale.

L'administration doit encore démontrer que les circonstances particulières de l'espèce rendent effectivement nécessaire une telle mesure.

C'est précisément sur ce terrain que le contrôle du juge administratif prend toute son importance.

II. LES RESTRICTIONS A LA LIBERTE D'EXPRESSION SONT SOUMISES A UN CONTROLE JURIDICTIONNEL EXIGEANT

A. Le contrôle de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité

Le juge administratif exerce un contrôle approfondi sur les mesures de police portant atteinte aux libertés.

L'arrêt Benjamin, précité *supra*, constitue à cet égard une référence majeure.

Le Conseil d'État y exerce un contrôle rigoureux de la mesure de police et vérifie si l'objectif de maintien de l'ordre pouvait être atteint par des moyens moins attentatoires à la liberté.

Cette logique a été précisée par le Conseil d'État dans son arrêt d'Assemblée du 26 décembre 2011 n°327827, Association pour la promotion de l'image et autres, à travers le contrôle de la proportionnalité des mesures de police.

Le juge vérifie ainsi que la mesure est :

- adaptée à l'objectif poursuivi ;
- nécessaire, en l'absence de mesure moins restrictive permettant d'obtenir le même résultat ;
- proportionnée, au regard de la gravité de l'atteinte portée à la liberté et de l'importance du risque que l'administration entend prévenir.

Ce contrôle est particulièrement important lorsqu'une interdiction porte directement sur la liberté d'expression.

L'administration ne peut donc pas se contenter d'invoquer de manière générale l'ordre public.

Elle doit établir l'existence d'un risque suffisamment concret et démontrer que l'interdiction constitue une réponse juridiquement nécessaire.

B. La jurisprudence COURNON-D'AUVERGNE où l'interdiction ne peut reposer sur un risque hypothétique

La jurisprudence Commune de COURNON-D'AUVERGNE, permet de mesurer concrètement les exigences imposées à l'administration, ainsi jugé ordonnance de conseil d'état du 6 février 2015, n° 387726,

Dans cette affaire, le maire avait interdit un spectacle de DIEUDONNE.

Le Conseil d'État a confirmé la suspension de l'arrêté d'interdiction.

Le juge a relevé que la réalité et la gravité des risques de troubles à l'ordre public invoqués par la commune n'étaient pas établies.

Il a également constaté que le spectacle avait déjà été présenté dans différentes villes sans provoquer les troubles allégués et que les éléments du dossier ne permettaient pas d'établir que le spectacle contenait les propos mentionnés dans l'arrêté d'interdiction.

Le Conseil d'État en a déduit que l'interdiction portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression et à la liberté de réunion.

Cette décision est particulièrement révélatrice.

Elle montre que le juge administratif ne raisonne pas uniquement en termes abstraits.

Il examine les circonstances concrètes de chaque affaire comme le contenu réel de l'événement, les risques effectivement établis, le contexte local, les antécédents, les possibilités de maintien de l'ordre par d'autres moyens.

La comparaison entre les décisions Dieudonné du 9 janvier 2014 et Cournon-d'Auvergne du 6 février 2015 est à cet égard particulièrement intéressante.

Dans la première affaire, le Conseil d'État a admis l'interdiction au regard des circonstances particulières et des risques identifiés.

Dans la seconde, il a estimé que les éléments produits par l'administration ne suffisaient pas à établir la réalité et la gravité du risque invoqué.

Le Conseil d'État lui-même présente ces deux affaires comme illustrant les limites qui encadrent les restrictions à la liberté d'expression.

Ainsi, une même catégorie de mesure (l'interdiction d'un spectacle) ne reçoit pas nécessairement la même réponse juridique, tout dépend des circonstances concrètes de l'espèce et de la proportionnalité de la mesure.

EN CONCLUSION

La liberté d'expression occupe donc une place centrale dans l'État de droit.

Protégée notamment par les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, elle constitue une condition essentielle du fonctionnement démocratique.

Elle n'est cependant pas absolue.

L'administration peut lui apporter certaines restrictions afin de préserver l'ordre public ou de protéger d'autres droits et libertés.

Toutefois, le pouvoir de police administrative demeure lui-même soumis au principe de légalité.

De BALDY à BENJAMIN, puis des affaires DIEUDONNE à Cournon-d'Auvergne, la jurisprudence administrative montre une constante, l'administration ne peut restreindre une liberté fondamentale qu'en présence de circonstances suffisamment établies et au moyen d'une mesure nécessaire, adaptée et proportionnée.

Le rôle du juge administratif est alors essentiel. Il constitue le garant juridictionnel de cet équilibre entre la protection de l'ordre public et la sauvegarde des libertés fondamentales.

En définitive, la question n'est pas de savoir si la liberté d'expression doit ou non avoir des limites, mais dans quelles conditions ces limites peuvent juridiquement être admises.

La réponse du droit public est claire : une restriction ne peut être justifiée par une simple convenance administrative ou par un risque hypothétique.

Elle doit reposer sur un fondement juridique, être justifiée par des circonstances concrètes et demeurer proportionnée à l'objectif poursuivi.

Ainsi, loin d'être opposées, la protection de l'ordre public et la garantie des libertés publiques participent toutes deux de l'État de droit.

Des lors l'ordre public justifie certaines restrictions, mais le respect des libertés fixe les limites du pouvoir de police.

Bibliographie jurisprudentielle

L'administration ne peut donc pas se contenter d'invoquer de manière générale l'ordre public. Elle doit établir l'existence d'un risque suffisamment concret et démontrer que l'interdiction constitue une réponse juridiquement nécessaire.

- CE, 10 août 1917, Baldy.
- CE, 19 mai 1933, Benjamin, n° 17413 et n° 17520. C Conseil d'État
- CE, Ass., 26 décembre 2011, Association pour la promotion de l'image et autres.
- CE, ord., 9 janvier 2014, Ministre de l'Intérieur c. Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala, n° 374508.
- CE, ord., 6 février 2015, Commune de Cournon-d'Auvergne, n° 387726.

Et, pour les textes fondamentaux :

Article 10 de la DDHC de 1789 : liberté d'opinion et ordre public

Article 11 de la DDHC de 1789 : liberté de communication des pensées et des opinions.

Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme : liberté d'expression et conditions de ses restrictions.