

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

VP

N^{os} 494511,494583,495174

REPUBLIQUE FRANÇAISE

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME
LA QUADRATURE DU NET
M. C... et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Alexandra Bratos
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

Sur le rapport de la 10^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Mme Esther de Moustier
Rapporteure publique

Séance du 14 mars 2025
Décision du 1^{er} avril 2025

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 494511, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 23 mai et 25 juin 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision révélée du Premier ministre ordonnant le blocage, sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, du service de communication au public en ligne dénommé « TikTok » ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

2° Sous le n° 494583, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 27 mai 2024, 10 et 12 mars 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association « La Quadrature du net » demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision révélée du Premier ministre ordonnant le blocage, sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, du service de communication au public en ligne dénommé « TikTok » ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 8 192 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 495174, par une requête, enregistrée le 17 juin 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. C..., Mme B... et Mme A... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision révélée du Premier ministre ordonnant le blocage, sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, du service de communication au public en ligne dénommé « TikTok » ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à chaque requérant désigné au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 ;
- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;
- le décret n° 2024- 436 du 15 mai 2024 ;
- le décret n° 2024-437 du 15 mai 2024 ;
- la décision du 24 septembre 2024 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux n'a pas renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la Ligue des droits de l'homme sous le n° 494511 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Alexandra Bratos, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de Mme Esther de Moustier, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de la Ligue des droits de l'homme ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que, le 14 mai 2024, le Premier ministre a pris la décision, motivée par l'existence de circonstances exceptionnelles, d'interrompre l'accès au service de communication au public en ligne « TikTok » en Nouvelle-Calédonie. Cette décision a été appliquée à compter du lendemain en recourant à des dispositifs techniques mis en œuvre notamment par l'Office des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie. Le Premier ministre a mis fin à cette mesure le 29 mai 2024. Parallèlement, par un décret en conseil des ministres du 15 mai 2024, l'état d'urgence a été déclaré sur le territoire néo-calédonien à compter du même jour à 20 heures (heure de Paris). Il a pris fin, en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, douze jours plus tard. La Ligue des droits de l'homme, l'association « La Quadrature du net » et M. C... et autres demandent l'annulation pour excès de pouvoir de la décision d'interruption de l'accès au service de communication au public en ligne « TikTok ». Il y a lieu de joindre ces requêtes pour statuer par une seule décision.

Sur le cadre juridique :

2. En premier lieu, d'une part, la survenue de circonstances exceptionnelles, de nature, notamment, à entraver le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, à compromettre de manière immédiate la santé de la population ou son accès aux services essentiels, ou à porter atteinte à l'ordre public, dans des conditions d'une particulière gravité, permet à l'autorité administrative de prendre, en urgence, toutes mesures pour pourvoir aux nécessités du moment, lorsqu'elle est dans l'impossibilité d'agir selon les normes en vigueur, à la condition que de telles mesures soient indispensables au regard des circonstances prévalant à la date de la décision, sous l'entier contrôle du juge administratif.

3. D'autre part, aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence : « L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ». Aux termes de l'article 2 de la même loi : « L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. / Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret. / La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. » Il résulte enfin du II de l'article 11 de la même loi, dans sa version résultant de la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, que : « II. - Le ministre de l'intérieur peut prendre

toute mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie. »

4. La déclaration de l'état d'urgence sur tout ou partie du territoire national en application des dispositions citées au point 3, en étendant les pouvoirs de l'autorité administrative aux fins de remédier à un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou à un événement présentant le caractère de calamité publique, institue un régime juridique qui lui confère, en principe, les moyens de faire face à de telles circonstances. Toutefois, elle ne fait pas obstacle à ce que l'autorité administrative use, lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent, des pouvoirs mentionnés au point 2 pour prendre d'autres mesures que celles relevant de la loi du 3 avril 1955, lorsqu'aucune de ces dernières mesures, pas davantage que celles relevant d'autres régimes d'exception ou de droit commun, n'est de nature à répondre aux nécessités du moment.

5. En second lieu, 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 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.

6. En l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique, économique et sociale et l'expression des idées et des opinions, la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, implique la liberté d'accéder à ces services et de s'y exprimer.

7. Eu égard aux atteintes portées à la libre communication des pensées et des opinions, à la liberté d'expression et à tous les autres droits et libertés dont un service de communication au public en ligne permet l'exercice, notamment le droit à la vie privée et familiale et la liberté du commerce et de l'industrie, l'autorité administrative ne saurait décider, en dehors des cas prévus par la loi, de l'interruption de l'accès à un tel service. Elle peut cependant recourir à une telle mesure, en cas de circonstances exceptionnelles, si elle est indispensable pour répondre aux nécessités du moment. Dans ce cadre, une interruption complète du service en cause ne saurait être légalement décidée qu'à titre provisoire, à la condition, d'une part, qu'aucun moyen technique ne permette, dans l'immédiat, de prendre des mesures alternatives moins attentatoires aux droits et libertés en cause, et, d'autre part, que l'interdiction soit prise pour une durée n'excédant pas celle requise pour rechercher et mettre en œuvre de telles mesures.

Sur les moyens des requêtes :

8. Il ressort des pièces du dossier que, à partir du 13 mai 2024, la Nouvelle-Calédonie a connu une période de troubles à l'ordre public d'une gravité exceptionnelle, dans le contexte de l'examen du projet de révision constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. Ces troubles se sont caractérisés par des émeutes ayant donné lieu à des affrontements violents du fait de groupes d'individus armés ayant conduit, les 14 et 15 mai 2024, au décès de plusieurs

personnes, à des destructions et des dégradations de bâtiments publics et d'infrastructures et à une mutinerie s'étant accompagnée de tentatives d'évasion au centre pénitentiaire de Nouméa. De nombreuses voies de circulation ont été bloquées en raison de la mise en place de barrages, lesquels ont donné lieu à des agressions ou à des affrontements directs avec les personnes tentant de les traverser.

9. En premier lieu, les dispositions du II de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 citées au point 3, qui permettent au ministre de l'intérieur de prendre toute mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie, ne faisaient pas obstacle, par principe, à ce que le Premier ministre mette en œuvre, à compter du 15 mai 2024, simultanément à l'état d'urgence, l'interruption du service de communication au public en ligne « TikTok » décidée la veille, pour des motifs autres que ceux relatifs à la lutte contre le terrorisme, sous réserve qu'en égard aux circonstances exceptionnelles prévalant sur le territoire néo-calédonien, aucune des autres mesures prévues par la loi du 3 avril 1955, non plus qu'aucune des mesures de droit commun susceptibles d'être prises, ne fût de nature à pourvoir aux nécessités du moment. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision attaquée serait privée de base légale, au motif que les conditions prévues par le II de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 n'étaient pas remplies pour procéder à l'interruption du réseau social « TikTok », et que le Premier ministre était incompétent pour procéder à la suspension de ce service. L'association « La Quadrature du net » n'est pas davantage fondée, en tout état de cause, à soutenir que l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 19 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lesquels les restrictions à la liberté d'expression doivent être prévues par la loi, feraient obstacle à ce qu'il soit porté atteinte à cette liberté sur le fondement de circonstances exceptionnelles, dès lors que la possibilité ouverte à l'autorité administrative de prendre des mesures excédant le champ normal de ses compétences, en cas de survenue de telles circonstances, dans les conditions rappelées au point 2, résulte d'une jurisprudence bien établie constituant, par suite, une base légale suffisamment prévisible au sens et pour l'application de ces stipulations.

10. En second lieu, il ressort des pièces du dossier qu'alors que la Nouvelle-Calédonie connaissait, ainsi qu'il a été dit au point 8, des troubles à l'ordre public d'une particulière gravité, le service de communication au public en ligne « TikTok » a été utilisé pour diffuser des contenus incitant au recours à la violence et se propageant très rapidement, compte tenu des algorithmes auxquels recourt ce réseau auprès de ses utilisateurs. Le Premier ministre, faisant le constat que l'utilisation de ce service était de nature à aggraver la situation et à compromettre le rétablissement de l'ordre public, était en droit, au vu des circonstances exceptionnelles prévalant alors, et en l'absence d'autres moyens techniques immédiatement disponibles, de décider de l'interruption provisoire du service de communication au public en ligne « TikTok », pour une durée déterminée n'excédant pas celle nécessaire à la recherche et à la mise en œuvre, le cas échéant en lien avec le fournisseur du service, de mesures alternatives permettant d'atteindre l'objectif recherché et moins attentatoires aux droits et libertés en cause, telles, notamment, que le blocage de certaines fonctionnalités du réseau. Or la décision attaquée procède à une interruption totale du service pour une durée indéterminée, liée seulement à la persistance des troubles à l'ordre public, sans subordonner son maintien à l'impossibilité de mettre en œuvre des mesures alternatives. Les requérants sont, par suite, fondés à soutenir que le Premier ministre a ainsi porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression, à la liberté de communication des idées et opinions et à la liberté d'accès à l'information.

11. Il résulte de ce qui précède que la Ligue des droits de l'homme, l'association « La Quadrature du net » et M. C... et autres sont fondés à demander l'annulation de la décision qu'ils attaquent.

12. 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 respectivement à la Ligue des droits de l'homme, à l'association « La Quadrature du net » et à M. C... et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du Premier ministre du 14 mai 2024 interrompant l'accès au service de communication au public en ligne « TikTok » en Nouvelle-Calédonie est annulée.

Article 2 : L'Etat versera respectivement, sous le n° 494511, à la Ligue des droits de l'homme, sous le n° 494583, à l'association « La Quadrature du net » et, sous le n° 495174, à M. C... et autres, une somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme, à l'association « La Quadrature du net », à M. C..., premier requérant dénommé sous la requête n° 495174 et au Premier ministre.

Copie en sera adressée au ministre d'Etat, ministre des outre-mer et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.