

ALEXIS FITZJEAN Ó COBHTHAIGH  
*Avocat au Barreau de Paris*  
*Médiateur auprès de la cour d'appel de Paris*  
85, rue de la Victoire – 75009 PARIS  
Tél. 01.53.63.33.10 – Fax 01.45.48.90.09  
[afoc@afocavocat.eu](mailto:afoc@afocavocat.eu)

## **JUGE DES RÉFÉRÉS**

**DU**

## **CONSEIL D'ÉTAT**

### **RÉFÉRÉ SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE**

### **L. 521-2 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE**

**POUR :**

L'association « La Quadrature du Net » (LQDN), association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 dont le siège social est situé au 115, rue de Ménilmontant à Paris (75020), enregistrée en préfecture de police de Paris sous le numéro W751218406, représentée par [REDACTED], membre du collège solidaire en exercice.

**CONTRE :**

La décision révélée par le Premier ministre et par la presse d'ordonner le blocage, sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, du service de communication au public en ligne dénommé « TikTok », et dont les effets sont présentement constatés.

L'exposante défère la décision attaquée au juge des référés du Conseil d'État. Elle en requière la suspension immédiate, par les moyens de droit et de fait suivants.

**Présentation :**

Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA) – Liberté d'expression – Blocage d'un service de communication au public en ligne – Disproportion – Notion de provocation à la commission d'actes de terrorisme ou de leur apologie – Loi n° 55-385 du 3 avril 1955

# Table des matières

<b>Faits</b>	<b>3</b>
<b>Discussion</b>	<b>5</b>
<b>I Sur la recevabilité de la présente requête</b>	<b>5</b>
A. En ce qui concerne l'intérêt à agir de l'exposante . . . . .	5
B. En ce qui concerne l'absence de décision formalisée . . . . .	7
C. En ce qui concerne la compétence en premier et dernier ressort du juge des référés du Conseil d'État . . . . .	8
<b>II Sur l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative</b>	<b>9</b>
<b>III Sur les atteintes graves et manifestement illégales à des libertés fondamentales</b>	<b>11</b>
A. En ce qui concerne les atteintes graves à une liberté fondamentale . . . . .	11
B. En ce qui concerne le caractère manifestement illégal de l'atteinte . . . . .	16
1. Quant à la méconnaissance du II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 . . . . .	16
2. Quant à l'absence de nécessité et au caractère disproportionné de la mesure de blocage . . . . .	20
3. Quant à l'absence de conformité <i>in abstracto</i> du II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales . . .	25
<b>IV Sur les mesures d'exécution qu'implique l'ordonnance à intervenir</b>	<b>26</b>
<b>V Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative</b>	<b>26</b>
<b>Bordereau des productions</b>	<b>27</b>

## FAITS

1. L'association La Quadrature du Net, exposante, promeut et défend les droits et libertés dans l'environnement numérique, notamment la liberté d'expression.

2. Par un décret n° 2024-436 du 15 mai 2024 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, paru au Journal officiel de la République française (JORF) n° 0112 du 15 mai 2024 (*cf.* pièce n° 3), le Président de la République a déclaré l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie, en application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, à compter du 15 mai 2024, 20 heures.

3. Par un décret n° 2024-437 du 15 mai 2024 relatif à l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 (même pièce), le Président de la République a décrété qu'outre les mesures prévues par la loi du 3 avril 1955 susvisée applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie en application du décret du 15 mai 2024 susvisé, seraient applicables, sur le même territoire, les mesures mentionnées aux articles 6, 8 et au I de l'article 11 de la même loi.

4. Puis, par une décision, *a priori* non formalisée, révélée à la presse par le Premier ministre et dont s'est fait l'écho l'AFP (*cf.* pièce n° 4), il a été ordonné, semble-t-il en application du II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, qu'il soit procédé au blocage du service de communication en ligne dénommé « Tik-Tok » sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

5. Dans la journée du 16 mai 2024, les services du Premier ministre ont précisé à la presse que cette décision d'ordonner le blocage du service de communication au public en ligne « Tiktok » aurait été prise par le Premier ministre (*cf.* pièce n° 5) :

*« Contacté par Numerama, le cabinet du Premier ministre nous a répondu que “Tiktok a effectivement été interdit mercredi par le PM et le gouvernement en raison des ingérences et de la manipulation dont fait l'objet la plateforme dont la maison mère est chinoise. L'application est utilisée en tant que support de diffusion de désinformation sur les réseaux sociaux, alimenté par des pays étrangers, et relayé par les*

émeutiers”. »

6. Cette décision est également révélée par son application. En effet, il est possible de constater, grâce aux « sondes Atlas »<sup>1</sup> du RIPE Network Coordination Centre (RIPE NCC)<sup>2</sup>, le registre Internet régional (*Regional Internet Registry*) chargé de l’attribution de certaines ressources relatives à Internet (notamment les adresses IP et les numéro d’AS) notamment en Europe, que l’accès au service de communication en ligne « TikTok » commence à être restreint sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi, les sondes Atlas présentes en Nouvelle-Calédonie montrent que le 15 mai 2024 à 23 heures 04 (heure de Paris), l’accès au site `tiktok.com` n’était pas bloqué (*cf.* pièce n° 6)<sup>3</sup>, alors que le 16 mai 2024 à 9 heures 49 (heure de Paris) le blocage commençait à être effectif (*cf.* pièces n° 7 et 8)<sup>4</sup>.

7. C’est la décision attaquée.

---

1. <https://www.ripe.net/analyse/internet-measurements/ripe-atlas/>

2. <https://www.ripe.net/>

3. Les adresses IP renvoyées lors de ce test sont de la forme 108.158.32.x et appartiennent au service d’hébergement Amazon Web Services, qui héberge le service de communication au public en ligne « TikTok ».

4. L’une des adresses IP renvoyée par le fournisseur d’accès Internet néo-calédonien lors des tests du 16 mai 2024 est 192.0.2.1, qui correspond à une adresse IP fictive qui n’appartient pas au service de communication au public en ligne « TikTok » et qui est souvent renvoyée en cas de blocage par le fournisseur d’accès Internet.

# DISCUSSION

## I. Sur la recevabilité de la présente requête

### A. En ce qui concerne l'intérêt à agir de l'exposante

8. L'association exposante est recevable à solliciter la suspension immédiate de la décision attaquée.

9. L'association « La Quadrature du Net » (LQDN), exposante, promeut et défend les libertés fondamentales dans l'environnement numérique. Elle lutte contre la censure administrative. Elle a notamment pour objet, aux termes de l'article 3 de ses statuts constitutifs, la promotion et la défense « *des réseaux – notamment Internet – libres, ouverts, distribués, neutres et éthiques* » et « *de la liberté d'expression, la liberté d'accès à l'information et la lutte contre la censure* ». La poursuite de cet objet statutaire peut notamment se faire par « *la mise en œuvre d'actions juridiques et de contentieux* ».

10. L'exposante est régulièrement amenée à défendre les droits et libertés fondamentaux devant le Conseil d'État<sup>5</sup> et le Conseil constitutionnel français<sup>6</sup>, ainsi que devant le juge de l'Union européenne<sup>7</sup>.

---

5. CE, 21 avril 2021, n<sup>os</sup> 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718 ; CE, 13 avril 2021, n<sup>o</sup> 439360, 440978, 441151, 442307, 442317, 442363, 443239 ; CE, 22 décembre 2020, n<sup>o</sup> 446155 ; CE, ord., 4 janvier 2021, n<sup>os</sup> 447970, 447972 et 447974 (trois affaires) ; CE, ord., 18 mai 2020, n<sup>os</sup> 440442, 440445 ; CE, 16 octobre 2019, n<sup>o</sup> 433069 ; CE, 18 octobre 2018, n<sup>o</sup> 404996 ; CE, 26 juillet 2018, n<sup>os</sup> 394924, 394922, et 393099 (trois affaires) ; CE, 21 juin 2018, n<sup>o</sup> 411005 ; CE, 18 juin 2018, n<sup>o</sup> 406083 ; CE, 25 octobre 2017, n<sup>o</sup> 411005 ; CE, 17 mai 2017, n<sup>o</sup> 405792 ; CE, 18 novembre 2016, n<sup>o</sup> 393080 ; CE, 22 juillet 2016, n<sup>o</sup> 394922 ; CE, 15 février 2016, n<sup>o</sup> 389140 ; CE, 12 février 2016, n<sup>o</sup> 388134 ; CE, ord., 27 janvier 2016, n<sup>o</sup> 396220 ; CE, 9 septembre 2015, n<sup>o</sup> 393079 ; CE, 5 juin 2015, n<sup>o</sup> 388134.

6. Cons. const., 20 mai 2020, n<sup>o</sup> 2020-841 QPC ; Cons. const., 3 avril 2020, n<sup>o</sup> 2020-834 QPC ; Cons. const., 30 mars 2018, n<sup>o</sup> 2018-696 QPC ; Cons. const., 2 février 2018, n<sup>o</sup> 2017-687 QPC ; Cons. const., 15 décembre 2017, n<sup>o</sup> 2017-692 QPC ; Cons. const., 4 août 2017, n<sup>o</sup> 2017-648 QPC ; Cons. const., 21 juillet 2017, n<sup>o</sup> 2017-646/647 QPC ; Cons. const., 2 décembre 2016, n<sup>o</sup> 2016-600 QPC ; Cons. const., 21 octobre 2016, n<sup>o</sup> 2016-590 QPC ; Cons. const., 24 juillet 2015, n<sup>o</sup> 2015-478 QPC.

7. TUE, ord., 14 décembre 2020, aff. T-738/16 ; CJUE, 6 octobre 2020, aff. C-511/18, C-512/18 et C-520/18 ; CJUE, Ass. plen., 30 avril 2024, aff. C-470/21

11. **En l'espèce**, la décision attaquée non-formalisée et révélée par le Premier ministre ordonne qu'il soit procédé sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie au blocage du service de communication au public en ligne dénommé « TikTok ». Il s'agit d'une décision créant, par la censure opérée, une restriction d'accès à une plateforme en ligne de taille majeure, portant dès lors, comme il sera démontré ci-après, une atteinte grave et manifestement disproportionnée à la liberté d'expression et de communication, constitutionnellement protégée et que l'exposante s'est donnée pour mission de défendre.

12. Précisons, à toutes fins utiles et pour ne plus y revenir, que l'association exposante lutte de manière ancienne et constante contre le modèle incarné notamment par le service de communication au public en ligne « TikTok », qu'elle considère comme particulièrement nocif à bien des égards, et qui s'oppose aux valeurs qu'elle entend défendre. Elle considère par ailleurs que la légalité de ce réseau social, et notamment sa conformité au droit de l'Union européenne, est discutable.

13. Mais au cas présent, ce n'est évidemment pas « TikTok » que l'exposante cherche à défendre, mais bien la liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, et qui 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. En particulier, cette liberté garantit à la fois l'information de chacun et la défense de toutes les opinions mais prémunit aussi contre les conséquences des abus commis sur son fondement en permettant d'y répondre et de les dénoncer (*cf.* Cons. const., 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, n° 2018-773 DC, § 22 *in fine*).

14. La liberté d'expression ne peut donc légalement souffrir que le gouvernement puisse, par une décision au demeurant non formalisée, et donc non publiée, pour ne pas dire occulte, et non motivée, décider de son propre chef, sur des critères flous et sans l'intervention préalable d'un juge, censurer un service de communication au public en ligne, quel qu'il soit. Cela est d'autant plus vrai que, ainsi que le juge le Conseil constitutionnel de manière constante, 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 et l'expression des idées et des opinions, le droit à la libre communication des pensées et des opinions, qui est garanti tant par l'article 11 de la Déclaration de 1789 que par l'article 10 de la Convention européenne

de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, implique la liberté d'accéder à ces services et de s'y exprimer (*cf.* Cons. const., 18 juin 2020, *Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet*, n° 2020-801 DC, § 4 *in fine*).

15. Ce n'est donc évidemment pas « TikTok » qui est en jeu ici, mais bien le respect d'une liberté fondamentale que l'exposante s'est donnée pour mission de défendre.

16. **Il en résulte que** l'intérêt à agir de l'exposante est acquis.

### **B. En ce qui concerne l'absence de décision formalisée**

17. Si la décision litigieuse n'a pas fait l'objet d'une formalisation expresse par son auteur, elle n'en est pas moins soumise au contrôle du juge administratif.

18. **En droit**, il est acquis qu'une requête présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est recevable sans qu'il soit nécessaire de produire une décision attaquée (*cf.* CE, 4 mai 2016, *Da Cunha*, n° 396332, Rec. p. 880), dès lors qu'une telle requête peut ne viser qu'une situation ou un comportement de l'administration (*cf.* not. CE, ord. réf., 22 mars 2001, *Meyet*, n° 231601, Rec. p. 1130; CE, ord. réf., 5 janvier 2006, *Moreau*, n° 288758; CE, ord. réf., 8 août 2008, *Commune de Ceynat*, n° 319547; CE, ord. réf., 13 août 2013, *Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Leu*, n° 370902; CE, ord. réf., 27 janvier 2016, *Ligue des droits de l'homme*, n° 396220, Rec. p. 8).

19. **En l'espèce**, l'absence de décision formalisée n'est ainsi pas un obstacle à ce que le juge des référés du Conseil d'État fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il ne pourrait d'ailleurs en aller autrement qu'en méconnaissant le droit à un recours effectif, qui est notamment garanti par les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « CESDH »).

20. De fait, une telle décision de blocage du service de communication au public en ligne « TikTok » existe : elle a été révélée par le Premier ministre à la presse,

et sa mise en œuvre peut être constatée par le blocage effectif de la plateforme sur le territoire de Nouvelle-Calédonie.

21. **Il en résulte qu'**il existe bien une décision non-formalisée, révélée par le Premier ministre et, plus largement, par la presse, et donc les effets sont présentement constatés, en sorte que la présente requête est, dès lors, recevable.

### **C. En ce qui concerne la compétence en premier et dernier ressort du juge des référés du Conseil d'État**

22. Le juge des référés du Conseil d'État est compétent pour connaître du présent litige en raison du caractère réglementaire de la décision attaquée.

23. **En droit**, en application du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressorts des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres.

24. **En l'espèce**, premièrement, le Premier ministre serait, d'après ce qu'il aurait indiqué au journal en ligne Numerama, l'auteur de la décision attaquée (*cf. supra*, § 5).

25. Deuxièmement, la finalité de cette décision est d'empêcher à toute personne située sur le territoire calédonien l'accès au service de communication au public en ligne « TikTok ». Par son caractère général, la décision attaquée porte atteinte aux droits fondamentaux de l'ensemble des personnes présentes en Nouvelle-Calédonie.

26. Troisièmement, même si ce n'était pas le Premier ministre qui en était l'auteur mais le ministre de l'intérieur, ce qui serait d'ailleurs logique dans la mesure où la décision attaquée aurait *a priori* été prise sur le fondement du II de l'article 11 de la loi de 1955 qui donne compétence au ministre de l'intérieur pour agir et non au Premier ministre, il n'en demeure pas moins que la décision attaquée revêt une nature réglementaire, emportant par conséquent la compétence du Conseil d'État en premier et en dernier ressort pour connaître de son illégalité.



27. **Il en résulte que** le juge des référés du Conseil d'État est compétent pour connaître des référés introduits en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative contre cette décision.

## **II. Sur l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative**

28. La condition d'urgence, au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, est remplie.

29. **En droit**, aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

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

30. Lorsqu'il est saisi sur le fondement des dispositions citées ci-dessus et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, il appartient au juge des référés de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Le juge des référés peut ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte (*cf. not. CE, ord. réf., 30 avril 2020, Fédération française des usagers de la bicyclette, n° 440179*).

31. D'une manière générale, une atteinte grave et manifestement illégale à une

liberté fondamentale est susceptible de créer une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (*cf.* CE, ord. réf., 22 mai 2003, *Commune de Théoule-sur-Mer*, n° 256848, Rec. p. 232 ; CE, 15 février 2002, *Hadda*, n° 238547, Rec. p. 45 ; CE, ord. réf., 23 septembre 2015, *Association des musulmans de Mantes sud*, n° 393639 ; CE, 9 avril 2004, *Vast*, n° 263759, Rec. p. 173 ; voir également, Jean-Claude Bonichot, Paul Cassia, Bernard Poujade in « Les grands arrêts du contentieux administratif », Dalloz, 2024, 9<sup>e</sup> éd., n° 16, pp. 334–335).

32. Le professeur Olivier Le Bot relève que l'urgence, au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, présente une « *autonomie relative* », dès lors qu'elle est « *intimement lié[e] à l'existence d'une atteinte* » (*cf.* Olivier Le Bot, « Le guide des référés administratifs », Dalloz, 2023, 3<sup>e</sup> éd., pp. 359–360, pt. 232.383).

33. C'est ainsi que le Conseil d'État a pu juger pendant la période d'état d'urgence sanitaire en 2020 que les incertitudes qui s'étaient installées, à raison des contradictions relevées dans la communication de plusieurs autorités publiques, sur la portée des dispositions d'un décret, caractérisaient une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (*cf.* CE, ord. réf., 30 avril 2020, *Fédération française des usagers de la bicyclette*, n° 440179). Il a également jugé que la carence de l'État à mettre en œuvre l'enregistrement des demandes d'asile, et en priorité celles émanant des personnes les plus vulnérables, était de nature à justifier que la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative était remplie (*cf.* CE, 30 avril 2020, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n° 440250, 440253), ou que le déploiement de drones après la période de confinement strict constituait une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (*cf.* CE, ord. réf., 18 mai 2020, *La Quadrature du Net et autre*, n°s 440442, 440445). Le Conseil d'État a pareillement admis l'urgence sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative après le premier confinement de 2020 lorsqu'un traitement de données personnelles biométriques illégal a été déployé par la ville de Lisses (*cf.* CE, ord. réf., 26 juin 2020, *Ligue des droits de l'homme*, n° 441065).

34. **En l'espèce**, ainsi qu'il a été rappelé ci-avant (*cf. supra*, § 6), la décision litigieuse produit actuellement ses effets. L'atteinte aux libertés fondamentales est donc manifestement immédiate. En outre, en ciblant un service de communication en ligne d'une taille particulièrement importante et très largement consulté, elle

produit, au moment de l'introduction de la présente requête, une atteinte particulièrement grave à des libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression et de communication. Par ailleurs, ainsi qu'il sera montré ci-après, cette atteinte est manifestement disproportionnée.

35. En particulier, le fait que la décision litigieuse produise dès aujourd'hui ses effets implique que le référé de l'article L. 521-2 du code de justice administrative constitue la seule voie de recours effective. Seule une intervention du juge des référés dans les 48 heures permettra de limiter les atteintes aux libertés fondamentales. Notamment, ni un référé sur le fondement de l'article L. 521-1 du même code, ni *a fortiori* un seul recours pour excès de pouvoir – au demeurant plus difficile à actionner s'agissant d'une décision non formalisée – ne permettraient efficacement de limiter les effets délétères et actuels de la décision attaquée. En somme, seule la voie du référé-liberté permet un recours effectif et efficace contre la mesure litigieuse.

36. **Il en résulte que** la condition d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est remplie.

### **III. Sur les atteintes graves et manifestement illégales à des libertés fondamentales**

#### **A. En ce qui concerne les atteintes graves à une liberté fondamentale**

37. La décision attaquée méconnaît gravement la liberté d'expression, protégée par l'article 11 de la Déclaration de 1789, l'article 10 de la CESDH, et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « le PIDCP »), et qui constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

38. **En droit**, le juge administratif juge de manière ancienne et constante que la liberté d'expression, dont la liberté de communication des idées et des opinions est une composante, est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (*cf.* CE, ord., 11 juin 2012, *Commune de l'Étang Salé*, n° 360024, Rec. T. p. 913, cons. 6; CE, 9 janvier 2014, *Ministre de l'intérieur c/*

*Société Les Productions de la Plume et M. M'Bala M'Bala*, n° 374508, Rec. p. 1).

39. La liberté d'expression est également protégée au niveau constitutionnel par l'article 11 de la Déclaration de 1789. Le Conseil constitutionnel est particulièrement attentif au respect de cette liberté, qualifiée de « *fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale* » (cf. Cons. const., 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, n° 84-181 DC, cons. 37). En outre, il a rattaché à l'exercice de la liberté d'expression et de communication la liberté d'accéder à des services de communication au public en ligne (cf. Cons. const., 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, n° 2009-580 DC, cons. 12 ; Cons. const., 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, n° 2019-796 DC, § 81).

40. Enfin, la liberté d'expression et de communication est également protégée par l'article 10 de la CESDH, dont le § 1 proclame que :

*« 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. »*

41. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») a ainsi rappelé à plusieurs reprises l'importance dans l'exercice de la liberté d'expression de pouvoir accéder librement à des plateformes en ligne (cf. CEDH, 18 décembre 2012, *Ahmet Yildirim c. Turquie*, n° 3111/10, § 48 ; CEDH, 1<sup>er</sup> décembre 2015, *Cengiz et autres c. Turquie*, n°s 48226/10 et 14027/11, § 52). Elle estime ainsi que, « *grâce à leur accessibilité ainsi qu'à leur capacité à conserver et à diffuser de grandes quantités de données, les sites Internet contribuent grandement à améliorer l'accès du public à l'actualité et, de manière générale, à faciliter la communication de l'information* » (cf. CEDH, 10 mars 2009, *Times Newspapers Ltd c. Royaume-Uni* (n°s 1 et 2), n°s 3002/03 et 23676/03, § 27). Elle rappelle également que « *la possibilité pour les individus de s'exprimer sur Internet constitue un outil sans précédent*

*d'exercice de la liberté d'expression* » (cf. CEDH, gr. ch., 16 juin 2015, *Delfi AS c. Estonie*, n° 64569/09, § 110).

42. Ainsi a-t-elle estimé que des services comme Google Sites, permettant de faciliter la création et le partage d'un site web au sein d'un groupe, constituaient ainsi un moyen d'exercer la liberté d'expression (cf. CEDH, 18 décembre 2012, *Ahmet Yildirim c. Turquie*, préc., § 49). De la même manière, elle considère Youtube comme « *un site web d'hébergement de vidéos sur lequel les utilisateurs peuvent envoyer, regarder et partager des vidéos et qu'il constitue à n'en pas douter un moyen important d'exercice de la liberté de recevoir ou de communiquer des informations et des idées.* » (cf. CEDH, 1<sup>er</sup> décembre 2015, *Cengiz et autres c. Turquie*, préc., § 52). Elle précise également que certaines plateformes en ligne peuvent, par leurs caractéristiques propres, permettre d'exercer la liberté d'expression et d'information d'une manière différente : « *les informations politiques ignorées par les médias traditionnels sont souvent divulguées par le biais de YouTube, ce qui a permis l'émergence d'un journalisme citoyen. Dans cette optique, la Cour admet que cette plateforme est unique de par ses caractéristiques, son niveau d'accessibilité et surtout son impact potentiel, et qu'il n'existait aucun équivalent pour les requérants* » (*idem.*).

43. Dès lors, la CEDH considère qu'une mesure de blocage ou de restriction d'accès à une plateforme en ligne peut affecter le droit de recevoir et de communiquer des informations ou des idées et donc constituer une ingérence des autorités publiques dans le droit à la liberté d'expression.

44. La Cour rappelle également que l'article 10 de la Convention garantit la liberté de recevoir ou de communiquer des informations et des idées à « toute personne » et qu'il ne fait pas de distinction d'après la nature du but recherché ni d'après le rôle que les personnes, physiques ou morales, jouent dans l'exercice de cette liberté. L'article 10 concerne non seulement le contenu des informations, mais également les moyens de diffusion de ces informations, car toute restriction apportée à ces derniers touche le droit de recevoir et de communiquer des informations. De même, la Cour affirme que l'article 10 garantit non seulement le droit de communiquer des informations, mais aussi celui, pour le public, d'en recevoir (*Ahmet Yildirim c. Turquie*, préc., § 50 ; CEDH, 1<sup>er</sup> décembre 2015, *Cengiz et autres c. Turquie*, préc., § 56 ; CEDH, 23 juin 2020, *Vladimir Kharitonov c. Russie*, n° 10795/14, § 33).

45. Enfin, le PIDCP protège tout autant la liberté d'expression. Aux termes du § 2 de son article 19 :

*« Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. »*

46. Dans ses observations générales n° 34, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a précisé que l'article 19 du PIDCP s'applique au « *fonctionnement des sites Web, des blogs et de tout autre système de diffusion de l'information par le biais de l'Internet, de moyens électroniques ou autres, y compris les systèmes d'appui connexes à ces moyens de communication* » (cf. pièce n° 9, § 43).

47. Du reste, la liberté d'expression est encore garantie par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

48. **En l'espèce**, la décision attaquée ordonne le blocage de la plateforme de communication au public en ligne dénommée « TikTok ». Elle implique l'impossibilité d'accéder à cette plateforme depuis le territoire de la Nouvelle-Calédonie, et donc d'envoyer ou de recevoir des informations à partir de ce service.

49. Le blocage d'un service de communication en ligne constitue une atteinte à la liberté d'expression et de communication, et en particulier la liberté d'accéder à ces services. En effet, toute personne souhaitant utiliser le service de communication au public en ligne « Tiktok » en Nouvelle-Calédonie pour diffuser des informations, notamment sur les événements en cours, qui constituent manifestement un débat d'intérêt générale au sens de l'article 10 de la CESDH, s'en verra empêchée. De la même manière, les utilisateurs se situant hors de ce territoire mais souhaitant s'informer sur la situation sur place à travers ce réseau social ne pourront obtenir d'informations filmées directement par les personnes résidant en Nouvelle-Calédonie et seront donc privés de cette source d'information ou seront contraints de se déplacer vers une autre source d'informations ou média.

50. Il n'est pas nécessaire que l'accès à l'ensemble des services de commu-

nication en ligne soit bloqué pour qu'une atteinte à la liberté d'expression et de communication soit constituée, le seul blocage d'un service de communication au public en ligne constituant, en soi, une atteinte à une liberté fondamentale.

51. Au demeurant, le service de communication au public en ligne « TikTok », concerné par la mesure de blocage de la décision attaquée, est un service de taille particulièrement importante. La Commission européenne, par une décision n° C(2023) 6102 final du 5 septembre 2023, a désigné ce service comme « *contrôleur d'accès* » au sens du règlement (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique, en raison, entre autres, de l'atteinte des seuils quantitatifs prévus au 2 de l'article 3 de ce règlement, c'est-à-dire « *au moins 45 millions d'utilisateurs finaux actifs par mois établis ou situés dans l'Union* ». Dans sa décision, la Commission a ainsi qualifié « TikTok » de « *service de plateforme essentiel qui constitue un point d'accès majeur permettant aux entreprises utilisatrices d'atteindre leurs utilisateurs finaux* » au sens du règlement. Ainsi, si ce service de communication au public en ligne est d'importance majeure dans l'Union européenne, il l'est également sur le territoire de Nouvelle-Calédonie. L'ingérence dans les libertés fondamentales est donc manifestement grave.

52. C'est d'ailleurs précisément pour cela que la décision attaquée vise en particulier ce service. En le ciblant, l'objectif de la décision attaquée est de couper l'accès à une plateforme en ligne majeure, le blocage d'un seul service ayant immédiatement de très larges conséquences.

53. **Il en résulte que** la décision attaquée porte manifestement atteinte à la liberté d'expression et de communication, et à la liberté d'accéder à des services de communication au public en ligne.

## **B. En ce qui concerne le caractère manifestement illégal de l'atteinte**

### **1. Quant à la méconnaissance du II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955**

54. **À titre liminaire**, la décision attaquée a été vraisemblablement prise sur le fondement du II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955. Ne serait-ce pas le cas, qu'elle serait alors radicalement entachée d'incompétence, à tout le moins de défaut de base légale.

55. **En premier lieu**, la décision attaquée est manifestement illégale en ce qu'elle méconnaît frontalement les dispositions du II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

56. **En droit**, aux termes du II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 :

*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.*

57. Il ressort de ces dispositions que le ministre de l'intérieur peut prendre « toute mesure » afin d'assurer l'interruption de « tout service de communication au public en ligne », à la condition que celui-ci « provoque à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie ».

58. En vertu de ces dispositions, lorsqu'il estime qu'un service de communication au public en ligne provoque à la commission d'actes de terrorisme ou en fait l'apologie, au sens des dispositions de l'article 421-2-5 du code pénal, le ministre de l'intérieur peut prendre « toute mesure » afin d'assurer l'interruption du service. La qualification juridique de provocation directe ou d'apologie publique à des actes de terrorisme, prévue par ces dernières dispositions, doit être appréciée conformément à la règle d'interprétation stricte de la loi pénale (cf. TA Cergy-Pontoise, 4 février 2019, n° 1801344, 1801346, 1801348 et 1801352, C+, pt. 9 *in fine* ; article 111-4 du code pénal).



59. Il en va de même de chacun des termes de l'article II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955. Ainsi, c'est en particulier le service lui-même qui doit provoquer à la commission d'actes de terrorisme ou en faire l'apologie, et non ses utilisateurs. À cet égard, ces dispositions rejoignent par exemple celles qui avaient été prises au niveau de l'Union européenne, dans le cadre des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, sur le fondement de l'article 215 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'interdire certains médias russes menant des actions de propagande (cf. règlement (UE) 2022/350 du Conseil du 1<sup>er</sup> mars 2022) : les médias ainsi visés l'étaient de part leur comportement propre. De manière identique, c'est bien le service lui-même qui doit provoquer à la commission d'actes de terrorisme ou en faire l'apologie, et non ses utilisateurs.

60. La qualification juridique de provocation à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie doit donc être strictement cantonnée. C'est ainsi que, dans son jugement du 4 février 2019, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a jugé que (cf. TA Cergy-Pontoise, 4 février 2019, préc., pts. 10–14) :

*« 10. Les infractions incriminées par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et par l'article 421-2-5 du code pénal consistent, soit dans le cas de la provocation, à inciter à la commission de certaines infractions, soit, dans le cas de l'apologie à décrire, présenter ou commenter ces infractions en invitant à porter sur elles un jugement favorable. En revanche, seul un acte de terrorisme entre dans les prévisions de l'infraction de provocation ou d'apologie punie par l'article 421-2-5 du code pénal.*

*11. L'appréhension de la notion d'acte de terrorisme mentionnée à l'article 421-2-5 du code pénal suppose de se référer aux articles du chapitre 1er du titre II du livre IV de la partie législative du code pénal au nombre desquels figure l'article 421-1. Aux termes de cet article, constituent des actes de terrorisme, un certain nombre d'infractions limitativement énumérées par le code pénal "lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur".*

*12. Constituent des actes de terrorisme, au sens de ces dispositions,*

*certaines infractions de droit commun limitativement énumérées, au nombre desquelles celles qui sont revendiquées dans les publications litigieuses, commises dans ce contexte et indépendamment du fait que leurs auteurs aient ou non atteint le but recherché.*

*13. Le but poursuivi, à savoir le trouble grave à l'ordre public, s'entend, de celui ayant un retentissement important, de type déstabilisation des institutions, désorganisation de l'économie, instauration d'un climat de peur ou d'insécurité. Appliquée à la qualification d'acte de terrorisme, l'intimidation et la terreur, qui sont les moyens uniques d'atteindre ce but, sont caractérisées, de sources judiciaires, lorsque l'auteur de l'infraction a l'intention de menacer gravement une population en l'exposant à un danger ou à un état d'alarme, ou de contraindre une autorité publique à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, la vie, la liberté ou la sécurité des personnes étant en grave danger ou, encore, de détruire ou de déstabiliser profondément et durablement les structures politiques, économiques ou sociales d'une société.*

*14. L'infraction commise doit en outre être en relation avec une entreprise individuelle ou collective poursuivant l'objectif de trouble grave à l'ordre public par l'intimidation ou la terreur évoqué au point précédent. L'entreprise peut être révélée par l'action terroriste elle-même lorsque cette dernière, eu égard à son ampleur, à son mode d'exécution et à la revendication l'accompagnant, a pour objet de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Le rattachement de l'acte reproché à une organisation reconnue terroriste en raison de ses objectifs affichés et des actions déjà menées par elle permet également d'inscrire ces faits dans une entreprise terroriste. Enfin, en dehors de ces deux hypothèses, des éléments matériels peuvent révéler l'existence d'une entreprise dont le but est de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. »*

61. **En l'espèce**, il ressort des déclarations à la presse des services du Premier ministre que la décision attaquée semble avoir été prise sur le fondement du II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 « *en raison des ingérences et de la manipulation dont fait l'objet la plateforme dont la maison mère est chinoise. L'application est utilisée en tant que support de diffusion de désinformation sur les réseaux sociaux, alimenté par des pays étrangers, et relayé par les émeutiers* »

(cf. pièce n° 5).

62. Or, premièrement, quand bien même la situation en Nouvelle-Calédonie pourrait constituer des troubles graves à l'ordre public, il n'est nullement démontré, ni même allégué dans les différentes déclarations qui ont été faites à la presse, que ces faits constitueraient des provocations à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie. Étant rappelé que des contenus de publications décrivant des troubles graves à l'ordre public ne peuvent être analysés comme étant constitutifs de provocations à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie, même lorsque ces contenus présentent ces actes sous un jour favorable et en les justifiant, dès lors qu'ils se rapportent à des actes auxquels cette qualification n'a pas été reconnue (cf. *mutatis mutandis* TA Cergy-Pontoise, 4 février 2019, préc., pt. 18).

63. De plus, la lutte contre la désinformation et les ingérences étrangères ne saurait légalement fonder la décision attaquée. Non seulement ces motifs ne sont pas prévus par le II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 qui constitue vraisemblablement la base légale de la décision attaquée, ce qui caractérise d'ailleurs **un détournement de pouvoir et de procédure**, mais encore, et en toute hypothèse, une mesure de blocage telle que prévue par la décision attaquée est manifestement disproportionnée au regard d'une telle finalité.

64. Deuxièmement, la plateforme a indiqué à la presse qu'« aucune demande ou question, ni sollicitation de retrait de contenu, de la part des autorités locales ou du gouvernement français » ne lui a été adressée (cf. pièce n° 10). On peine à comprendre comment une plateforme pourrait jouer un rôle majeur dans la diffusion de contenus à caractère terroriste sans que les autorités n'aient même tenté de notifier ladite plateforme de l'existence de ces contenus. Les autorités n'ont en effet même pas cherché à recourir aux dispositions existantes permettant d'obtenir, via une notification à la plateforme concernée, un retrait ciblé des contenus étant prétendument à caractère terroriste, ce qui révèle par là même la disproportion de la décision de blocage.

65. Troisièmement, à supposer, pour les seuls besoins de la discussion, qu'un nombre très important de contenus à caractère terroriste seraient diffusés sur le service de communication au public en ligne « TikTok » – *quod non* –, il n'est pas démontré, ni même allégué, que cette diffusion serait du fait de la plateforme elle-même et non uniquement des utilisateurs. Or, le II de l'article 11 de la loi n° 55-385

du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence exige que ce soit le service lui-même, et non ses seuls utilisateurs, qui provoque à la commission d'actes de terrorisme ou en fassent l'apologie.

66. Quatrièmement, s'il s'avérait que c'est le Premier ministre et non le ministre de l'intérieur qui ait pris la décision attaquée, ce qui semble résulter des déclarations des services du Premier ministre à la presse, elle serait alors entachée d'incompétence dès lors que le II de l'article 11 de la loi de 1955 donne compétence au ministre de l'intérieur pour agir et non au Premier ministre.

67. **Il en résulte que** la décision attaquée est manifestement illégale en ce qu'elle ne respecte pas les conditions du II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

## **2. Quant à l'absence de nécessité et au caractère disproportionné de la mesure de blocage**

68. En deuxième lieu, la décision attaquée méconnaît l'article 11 de la Déclaration de 1789, l'article 10 de la CESDH et l'article 19 du PIDCP, en ce qu'elle est manifestement disproportionnée au regard des droits et libertés en cause.

69. **En droit**, au stade d'un référé sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge administratif opère un contrôle de proportionnalité entier, dans la mesure où « *les autorités de police ne peuvent apporter de restrictions [à la liberté d'expression], afin de concilier son exercice avec les exigences de l'ordre public, que dans la mesure où elles sont strictement nécessaires et proportionnées à ces exigences* » (cf. CE, ord., 11 juin 2012, *Commune de l'Étang Salé*, préc., cons. 6).

70. Ce contrôle de proportionnalité exigeant, y compris au stade du référé, se justifie au niveau constitutionnel par l'importance de la liberté d'expression et des conditions très strictes à remplir pour y porter atteinte. Ainsi, le Conseil constitutionnel constate systématiquement « *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* » et que de cette

constatation découle l'exigence que « *les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* » (cf. Cons. const., 20 mai 2011, *Mme Térésa C. et autre*, n° 2011-131 QPC, cons. 3 ; Cons. const., 28 février 2012, *Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi*, n° 2012-647 DC, cons. 5 ; Cons. const., 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, préc., § 82).

71. Il a ainsi considéré qu'une autorité administrative ne peut se voir confier par le législateur le pouvoir « [de] *restreindre ou [d']empêcher l'accès à internet de titulaires d'abonnement ainsi que des personnes qu'ils en font bénéficier* », dans la mesure où une telle autorité n'est pas une juridiction et que cela constituerait le pouvoir de restreindre « *l'exercice, par toute personne, de son droit de s'exprimer et de communiquer librement* » (cf. Cons. const., 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, préc., cons. 16).

72. De manière similaire, le 2 de l'article 10 de la CESDH pose des conditions très strictes pour que l'atteinte portée cette liberté fondamentale soit conforme à la Convention, afin de protéger la liberté d'expression proclamée au 1 de cet article :

*« 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. »*

73. Il ressort de l'article 10 de la CESDH qu'une mesure de blocage d'un site internet doit non seulement être « *prévue par la loi* », au sens où que la mesure de restriction doit avoir une base légale en droit interne mais également qu'elle doit répondre à des exigences d'accessibilité et de prévisibilité.

74. Pour qu'une restriction soit conforme à l'article 10 de la Convention, la Cour exige non seulement qu'il existe une base légale en droit interne, mais éga-

lement que cette base légale soit d'une certaine qualité. Elle considère ainsi que (cf. CEDH, gr. ch., 16 juin 2015, *Delfi AS c. Estonie*, préc., § 121) :

*« L'une des exigences qui découlent de l'expression "prévues par la loi" est la prévisibilité. Ainsi, on ne peut considérer comme une "loi" au sens de l'article 10 § 2 qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé.*

75. Par ailleurs, la CEDH estime que *« pour répondre à ces exigences [de l'article 10 de la Convention], le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, qui constitue l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante »* (cf. CEDH, 18 décembre 2012, *Ahmet Yildirim c. Turquie*, préc., §§ 57 et 59; CEDH, 23 juin 2020, *Vladimir Kharitonov c. Russie*, préc., § 37).

76. La Cour considère en ce sens que le blocage de l'accès à un site web entier est une mesure extrême qui peut être comparée à l'interdiction d'un journal ou d'une chaîne de télévision. Une disposition légale donnant à un organe exécutif un pouvoir discrétionnaire aussi large comporte un risque de blocage arbitraire et excessif des contenus (cf. CEDH, 23 juin 2020, *Vladimir Kharitonov c. Russie*, préc., § 38).

77. La Cour a ainsi jugé incompatible avec la Convention une législation nationale qui n'établit pas de garanties susceptibles de protéger les individus contre les effets excessifs et arbitraires des mesures de blocage de site internet (*idem.*, § 46) :

*« Lorsque des circonstances exceptionnelles justifient le blocage d'un contenu illégal, une administration publique qui ordonne le blocage doit s'assurer que la mesure vise strictement le contenu illégal et n'a pas d'effets arbitraires ou excessifs, quelles que soient les modalités*

*de sa mise en œuvre. Toute mesure de blocage aveugle qui interfère avec des contenus ou des sites web licites en tant qu'effet collatéral d'une mesure visant des contenus ou des sites web illicites constitue une ingérence arbitraire dans les droits des propriétaires de ces sites web. »<sup>8</sup>*

78. Cette exigence de proportionnalité est également prévue par le 3 de l'article 19 du PIDCP, aux termes duquel :

*« L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :*

*a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;*

*b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »*

79. Appliqué au cas de la censure de services de communication au public en ligne, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a précisé, dans ses observations générales n° 34 (cf. pièce n° 9, § 43), que :

*« Toute restriction imposée au fonctionnement des sites Web, des blogs et de tout autre système de diffusion de l'information par le biais de l'Internet, de moyens électroniques ou autres, y compris les systèmes d'appui connexes à ces moyens de communication, comme les fournisseurs d'accès à Internet ou les moteurs de recherche, n'est licite que dans la mesure où elle est compatible avec le paragraphe 3. Les restrictions licites devraient d'une manière générale viser un contenu spécifique ; les interdictions générales de fonctionnement frappant certains sites et systèmes ne sont pas compatibles avec le paragraphe 3. Inter-*

---

8. Traduction libre. Extrait original : « *When exceptional circumstances justify the blocking of illegal content, a State agency making the blocking order must ensure that the measure strictly targets the illegal content and has no arbitrary or excessive effects, irrespective of the manner of its implementation. Any indiscriminate blocking measure which interferes with lawful content or websites as a collateral effect of a measure aimed at illegal content or websites amounts to arbitrary interference with the rights of owners of such websites. »*

*dire à un site ou à un système de diffusion de l'information de publier un contenu uniquement au motif qu'il peut être critique à l'égard du gouvernement ou du système politique et social épousé par le gouvernement est tout aussi incompatible avec le paragraphe 3. »*

80. Le Comité estime donc que certaines restrictions d'accès, « *les interdictions générales de fonctionnement frappant certains sites et systèmes* », sont par nature disproportionnées. Ainsi, l'existence même d'une telle interdiction générale suffit pour que soit constatée la contrariété d'une mesure de blocage au 3 de l'article 19 du PIDCP.

81. **En l'espèce**, la décision attaquée méconnaît manifestement les exigences de nécessité et de proportionnalité que doit pourtant respecter toute atteinte à la liberté d'expression.

82. Premièrement, la décision attaquée n'est pas formalisée. Elle n'est donc ni accessible ni prévisible, et revêt en somme un caractère occulte. En effet, ce n'est qu'au gré des déclarations publiques et des coupures de presse qu'il est possible de déterminer les contours – de manière incertaine et avec une grande marge d'erreur possible – du cadre juridique entourant l'atteinte à la liberté d'expression engendrée par le blocage du service de communication au public en ligne « TikTok ». L'absence de formalisation de la décision attaquée octroie un pouvoir discrétionnaire, pour ne pas dire arbitraire, à l'autorité administrative, qui peut seule déterminer les contours du blocage ordonné et les acteurs techniques devant le mettre en œuvre.

83. Pour illustrer l'arbitraire dans la détermination des contours de la décision attaquée, on pourra prendre en exemple l'affirmation des services du Premier ministre à la presse selon laquelle la décision de blocage serait déployée « *uniquement sur les téléphones* ». Or, cette affirmation est fautive : il ressort des analyses du réseau Internet calédonien que le site principal du service de communication, `tiktok.com`, utilisé pour accéder à la plateforme depuis un navigateur web, est bloqué (*cf. supra*, § 6 et la pièce n° 7). S'agit-il d'une modification de la décision attaquée entre le moment où le réseau Internet calédonien a été analysé et le moment de la déclaration des services du Premier ministre à la presse ? S'agit-il d'une mauvaise mise en œuvre de la décision attaquée par les intermédiaires techniques locaux ? Ou, au contraire, la décision attaquée ne portait-elle pas, dès le départ et



contrairement aux affirmations du Premier ministre, sur l'ensemble du réseau Internet calédonien ? Il est impossible de répondre à ces questions en raison de l'absence de formalisation de la décision attaquée.

84. Deuxièmement, la décision attaquée prévoit le blocage de l'ensemble du service de communication au public en ligne « TikTok » sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Cela signifie que la totalité des contenus créés et envoyés par les usagers de cette plateforme sont inaccessibles sur l'ensemble de ce territoire, qu'il s'agisse ou non de contenu provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie.

85. La décision attaquée ne prévoit donc aucune forme de critère de sélection dans l'appréciation qui pourrait être faite des contenus concernés ou des titulaires des comptes visés. À l'inverse, la mesure prévoit un blocage total et excessivement large de l'ensemble du flux d'information, sans limite ou contrôle d'aucune autorité, ce qui rend ses effets manifestement arbitraires et excessifs.

86. **Il en résulte que** la décision attaquée porte une atteinte manifestement illégale à la liberté d'expression et de communication.

87. Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances caractérisant des illégalités manifestes au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, il convient de suspendre la décision attaquée.

**3. Quant à l'absence de conformité *in abstracto* du II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

88. En troisième lieu, le pouvoir offert par le II de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, éminemment attentatoire à la liberté d'expression et totalement démesuré, n'est pas subordonné à l'intervention préalable d'un juge ni soumis à aucune autre condition que la seule appréciation du ministre quant à la question de savoir si un service de communication au public en ligne provoque à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie. Par suite, il n'est pas conforme *in abstracto* aux exigences de l'article 10 de la CESDH.

#### **IV. Sur les mesures d'exécution qu'implique l'ordonnance à intervenir**

89. Il convient d'enjoindre, sous astreinte de 31 415 euros par jour de retard, au Premier ministre et au ministre de l'intérieur de notifier toute personne physique et morale ayant mis en œuvre la décision attaquée de sa suspension et d'enjoindre à ces personnes de procéder, avec effet immédiat, à la restauration de l'accès au service de communication « TikTok ». Un telle injonction ne comporte aucune difficulté pratique et peut être exigée dès le prononcé de la décision.

#### **V. Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative**

90. Compte tenu des frais qu'elle a été contrainte d'engager pour assurer la défense de ses intérêts dans cette procédure, l'exposante demande qu'une somme 4 096 euros soit mise à la charge de l'État, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**PAR CES MOTIFS**, l'association La Quadrature du Net, exposante, conclut qu'il plaise au Conseil d'État de :

**SUSPENDRE** la décision attaquée, avec toutes conséquences de droit ;

**ENJOINDRE** au Premier ministre et au ministre de l'intérieur de notifier toute personne physique et morale ayant mis en œuvre la décision attaquée de sa suspension et d'ordonner à ces personnes de procéder, avec effet immédiat, à la restauration de l'accès au service de communication « TikTok », sous astreinte de 31 415 euros par jour de retard à compter du prononcé de l'ordonnance à intervenir ;

**METTRE À LA CHARGE** de l'État une somme de 4 096 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**Fait à Paris, le 17 mai 2024**

**Alexis FITZJEAN Ó COBHTHAIGH**  
*Avocat au Barreau de Paris*

## **BORDEREAU DES PRODUCTIONS**

**Pièce n° 1 :** Statuts de La Quadrature du Net;

**Pièce n° 2 :** Pouvoir;

**Pièce n° 3 :** Journal officiel n° 112 du 15 mai 2024;

**Pièce n° 4 :** AFP, « Nouvelle-Calédonie : déploiement de l'armée pour sécuriser ports et aéroport de l'île, interdiction de TikTok », 15 mai 2024, URL : <https://information.tv5monde.com/international/nouvelle-caledonie-deploiement-de-larmee-pour-securiser-ports-et-aeroport-de-lile>;

**Pièce n° 5 :** Bogdan Bodnar, « Émeutes en Nouvelle-Calédonie : TikTok est “alimenté par des pays étrangers”, alerte le gouvernement français », Numerama, 16 mai 2024, URL : <https://www.numerama.com/politique/1744576-emeutes-en-nouvelle-caledonie-tiktok-est-source-de-manipulation-etrangere-selon-le-gouvernement-francais.html>;

**Pièce n° 6 :** Résultats obtenus par les sondes Atlas du RIPE situées en Nouvelle-Calédonie le 15 mai 2024 à 23 heures 04 (heure de Paris) et ne montrant aucun blocage du site principal de « TikTok », URL : <https://atlas.ripe.net/measurementdetail/71729763/>;

**Pièce n° 7 :** Résultats obtenus par les sondes Atlas du RIPE situées en Nouvelle-Calédonie le 16 mai 2024 à 9 heures 49 (heure de Paris) et montrant l'effectivité du blocage du site principal de « TikTok », URL : <https://atlas.ripe.net/measurementdetail/71824374/>.

**Pièce n° 8 :** Résultats obtenus par les sondes Atlas du RIPE situées en Nouvelle-Calédonie le 16 mai 2024 à 10 heures 45 (heure de Paris) et montrant l'effectivité du blocage d'un nom de domaine servant à fournir le contenu de « TikTok », URL : <https://atlas.ripe.net/measurementdetail/71831683/>;

**Pièce n° 9 :** Comité des droits de l'homme, « Observation générale n° 34 » relatives au PIDCP, 102<sup>e</sup> session, Genève, 11–29 juillet 2011, URL : <https://digitallibrary.un.org/record/7>

15606/files/CCPR\_C\_GC\_34-FR.pdf;

**Pièce n° 10 :** Xavier Demagny, « Nouvelle-Calédonie : comment le gouvernement a pu “interdire” le réseau social TikTok sur place », France Inter, 16 mai 2024, URL : <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-info-de-france-inter/l-info-de-france-inter-8348630>.