

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 508023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**SYNDICAT NATIONAL DES
JOURNALISTES CGT et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 17 septembre 2025

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 8 et 9 septembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des journalistes CGT, l'Union syndicale Solidaires, M. Abdelkarim Yagoubi et Mme Nour-El-Houda Zerouki demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution du « Schéma national des violences urbaines » diffusé le 31 juillet 2025 par instruction commune du directeur général de la police nationale et du préfet de police ;

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.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- le schéma contesté est entaché d'incompétence en ce que la définition d'un cadre juridique propre aux violences urbaines, se distinguant de celui relatif au maintien de l'ordre, et les restrictions à l'exercice des libertés publiques qu'il implique relèvent du domaine de la loi ;
- la condition d'urgence est satisfaite dès lors, d'une part, que le schéma contesté porte manifestement atteinte à des libertés fondamentales et, d'autre part, qu'il retient une définition imprécise des violences urbaines, susceptible de justifier des mesures plus répressives que celles découlant du cadre juridique relatif aux attroupements, dans le cadre du mouvement social du 10 septembre 2025 ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression, à la liberté d'informer, au droit d'être informé, à la liberté de la presse, à l'égalité des armes et à la liberté de manifester ;
- la mesure contestée n'est pas justifiée par la nécessité de préserver l'ordre public et est manifestement disproportionnée, en ce qu'elle instaure une interdiction générale et absolue pour les journalistes d'être présents lors de violences urbaines ;

- la présence, que prévoit le schéma, d'un magistrat au centre d'information et de commandement constitue une ingérence dans la justice constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'informer et à l'égalité des armes ;
- la possibilité, prévue par le schéma contesté, d'emploi d'unités spéciales telles que le RAID ou la BRI-PP porte atteinte à la liberté de manifester et au droit à la vie ;
- en ce qu'il définit les violences urbaines comme des actes violents commis à force ouverte contre des personnes ou des biens par un groupe généralement jeune, le schéma contesté institue une discrimination à l'égard des jeunes dans l'exercice du droit de manifester.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 septembre 2025, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il indique que le « Schéma national des violences urbaines » a été remplacé par un « Guide opérationnel des violences urbaines », en cours de diffusion à l'ensemble des forces de police, qui ne comporte plus aucune mention relative aux journalistes. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par des mémoires en intervention, enregistrés les 10 et 11 septembre 2025, l'Union fédérale des journalistes CFDT et la fédération « Communication Conseil Culture » F3C CFDT, l'association Reporters sans frontières et la Confédération générale du travail (CGT) demandent que le juge des référés du Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête du syndicat national des journalistes CGT et autres. Ils soutiennent que leur intervention est recevable et s'associent aux moyens de la requête.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son Préambule ;
- 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 de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le Syndicat national des journalistes CGT et autres et, d'autre part, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur ainsi que l'Union fédérale des journalistes CFDT, la fédération « Communication Conseil Culture » F3C CFDT, l'association Reporters sans frontières et la Confédération générale du travail (CGT) ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 11 septembre 2025, à 11 heures 30 :

- Me Descorps-Declere, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du Syndicat national des journalistes CGT et autres ;
- les représentants du Syndicat national des journalistes CGT et autres ;
- les représentants du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur ;

- Me Coudray, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'Union fédérale des journalistes CFDT et de la fédération « Communication Conseil Culture » ;

- la représentante de l'Union fédérale des journalistes CFDT ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clôturé l'instruction ;

Considérant ce qui suit :

1. 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. (...)* ».

2. Le Syndicat national des journalistes CGT et autres demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de ces dispositions, d'ordonner la suspension de l'exécution du document intitulé « Schéma national des violences urbaines » diffusé à l'ensemble des forces de police par une instruction commune du directeur général de la police nationale et du préfet de police du 31 juillet 2025.

Sur les interventions :

3. L'Union fédérale des journalistes CFDT, la fédération « Communication Conseil Culture » F3C CFDT, la Confédération générale du travail (CGT) et l'association Reporters sans frontière justifient d'un intérêt suffisant à la suspension de l'exécution du document attaqué. Par suite, leurs interventions sont recevables.

Sur l'étendue du litige :

4. Dans ses écritures en défense, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur indique qu'une nouvelle version du « Schéma national des violences urbaines » a été substituée, sous l'intitulé « Guide opérationnel des violences urbaines », au document dont la suspension est demandée, qui reprend intégralement celui-ci, à l'exclusion du dernier alinéa de son paragraphe 1.4.1, relatif à la prise en compte du statut des journalistes dans un contexte de violences urbaines.

5. Il en résulte qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la demande du Syndicat national des journalistes CGT et autres, en tant qu'elle tend à la suspension de l'exécution du dernier alinéa du paragraphe 1.4.1 du document contesté, dans sa version diffusée le 31 juillet 2025.

Sur le surplus des conclusions de la demande :

6. Il résulte de l'instruction que le document intitulé successivement « Schéma national des violences urbaines » puis « Guide opérationnel des violences urbaines » a pour vocation de tirer les enseignements d'épisodes de violences urbaines survenus ces dernières

années, notamment en 2005 et en 2023, en diffusant auprès des forces de police des préconisations, issues de « retours d'expérience », quant à la manière de faire face à de tels événements.

7. Ce document invite en premier lieu les services de police à s'y préparer en améliorant leur connaissance des territoires et en définissant des plans d'intervention, en veillant à maintenir une capacité de mobilisation de moyens matériels et humains, en assurant la formation continue des policiers, notamment s'agissant du cadre juridique du recours à la force dans un contexte de violences urbaines, en cultivant des partenariats pour l'échange d'informations, en sollicitant l'adoption de mesures de police administrative préventives et en s'assurant de la connaissance des procédures de demandes de renfort à mettre en œuvre en cas de besoin.

8. Il comporte en deuxième lieu des préconisations relatives à la gestion opérationnelle des violences urbaines. Il rappelle la nécessité de traiter les signes précurseurs de telles violences en analysant les prémisses, en mobilisant les moyens humains nécessaires, en adoptant des mesures de prévention et en coopérant à cette fin avec l'autorité judiciaire. Il invite, en cas d'apparition d'un contexte de violences urbaines, à définir des objectifs et des modalités d'action en vue de faire cesser les troubles à l'ordre public et rappelle l'existence de différents types d'unités d'intervention qui peuvent être mobilisées en fonction de la gravité des violences observées. Il précise les modalités de prise en charge des émeutiers interpellés et invite à procéder à une remontée d'information en temps réel.

9. Il indique, enfin, les mesures à prendre une fois l'ordre rétabli. Il rappelle notamment les diligences à effectuer dans le cadre des enquêtes judiciaires et invite à systématiser les « retours d'expérience ».

10. Le document en litige, qui constitue un guide à vocation opérationnelle, n'ajoute en rien, contrairement à ce qui est soutenu, à l'état du droit tel qu'il découle des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Il n'a ni pour objet ni pour effet d'instituer une nouvelle infraction pénale. Il ne déroge ni aux conditions de recours à la force et d'emploi des armes définies par la loi, ni à la définition des missions et aux conditions d'engagement des unités spécialisées telles qu'elles sont fixées par les dispositions qui les régissent. S'il invite à une coordination entre les forces de police et l'autorité judiciaire, il ne comporte aucune prescription à l'égard des membres du parquet. Enfin, la seule circonstance que le document dresse le constat, strictement factuel, que les violences urbaines sont en général le fait de « groupes jeunes » ne saurait permettre, en tout état de cause, de le regarder comme affectant le droit de manifester d'une catégorie de la population.

11. Ce document ne saurait ainsi être regardé comme de nature à porter, par lui-même, atteinte à la liberté de manifester, à la liberté d'information, au droit à la vie ou à aucun autre des droits et libertés invoqués.

12. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le respect de la condition d'urgence, que les conclusions aux fins de suspension de l'exécution du document attaqué ne peuvent qu'être rejetées ainsi, par suite, que celles tendant à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Les interventions de L'Union fédérale des journalistes CFDT, de la fédération « Communication Conseil Culture » F3C CFDT, de la Confédération générale du travail (CGT) et de l'association Reporters sans frontière sont admises.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande en tant qu'elle tend à la suspension de l'exécution du dernier alinéa du paragraphe 1.4.1 du document contesté, dans sa version diffusée le 31 juillet 2025.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête du Syndicat national des journalistes CGT et autres est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au Syndicat national des journalistes CGT, premier dénommé pour l'ensemble des requérants, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, à l'Union fédérale des journalistes CFDT, à la fédération « Communication Conseil Culture » F3C CFDT, à la Confédération générale du travail (CGT) et à l'association Reporters sans frontière.

Fait à Paris, le 17 septembre 2025

Signé : Pierre Collin

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

 La secrétaire,
Agnès Hoarau