

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 2205126**

---

Association REINFO LIBERTE

---

M. Laurent Quessette  
Rapporteur

---

M. Guillaume Déderen  
Rapporteur public

---

Audience du 16 janvier 2025  
Décision du 30 janvier 2025

---

02-01-01-02  
10-01-05  
26-03-06  
26-03-08  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Toulouse

(4<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 30 août 2022, l'association Réinfo Liberté, représentée par Me Guyon, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 26 août 2022 du préfet de la Haute-Garonne portant interdiction d'une campagne d'affichage publicitaire contre la vaccination covid-19 ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Haute-Garonne, à titre principal, de la laisser poursuivre sa campagne de communication sur les effets secondaires de la vaccination contre la covid-19 dans l'ensemble de la région Occitanie, sous astreinte de 400 euros par jour de retard à compter de la notification du jugement ;

3°) d'enjoindre au même préfet, à titre subsidiaire, de réexaminer sa situation en indiquant les affiches et les éventuelles informations devant être modifiées pour pouvoir être diffusées ;

4°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'un vice d'incompétence, en ce que la preuve n'est pas apportée que le préfet l'ait signé en l'absence, par ailleurs, de son nom et son prénom ;
- le principe du contradictoire n'a pas été respecté, le préfet ayant refusé un entretien avec son président ;
- cet arrêté est entaché d'une erreur de droit tirée de la méconnaissance de la liberté d'expression ;
- il est entaché d'une erreur de droit tirée de la méconnaissance de la liberté des enseignants-chercheurs ;
- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, en ce que la mesure d'interdiction est disproportionnée, absolue et n'est ni nécessaire ni utile.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 5 septembre 2022, l'association BonSens.org, représentée par Me Protat, conclut à ce que son intervention volontaire soit admise, que l'arrêté du 26 août 2022 soit annulé et à ce que le somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'État au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle reprend les moyens exposés dans la requête de l'association Réinfo Liberté et soutient que :

- le nombre d'effets secondaires dénoncés par la campagne d'affichage est exact et ne constitue pas une information mensongère, ni ne relève du délit de diffusion ou de reproduction de fausses nouvelles ;
- les vaccins contre la covid-19 sont expérimentaux ;
- la campagne d'information de l'association Réinfo Liberté n'était pas une menace pour l'ordre public, ni pour la santé publique, en ce qu'elle désinciterait la population à se faire vacciner contre la covid-19 ;
- l'arrêté contesté constitue une entrave à la mobilisation publique à l'encontre de l'association Réinfo Liberté et de la société Luchetta Publicité ;
- les vaccins contre la covid-19 sont des produits expérimentaux autorisés par autorisation de mise sur le marché conditionnelle alors que des traitements précoces efficaces existaient.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 28 octobre 2022, la société Luchetta Publicité, représentée par Me Guyon, conclut à ce que son intervention volontaire soit admise, à ce que l'arrêté du 26 août 2022 soit annulé, à ce qu'il soit enjoint au préfet de la Haute-Garonne de ne pas l'empêcher de collaborer avec l'association Réinfo Liberté, ou, à défaut de réexaminer la situation, sous astreinte de 400 euros par jour de retard à compter de la notification du jugement et à ce que le somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'État au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle se réfère aux moyens exposés dans la requête de l'association Réinfo Liberté et soutient que l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de droit tirée d'une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et d'une atteinte à la liberté d'expression.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 avril 2023, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 24 août 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 25 octobre 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 11 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'éducation ;
- le code de procédure pénale et notamment son article 40 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
- le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Quessette, rapporteur,
- les conclusions de M. Déderen, rapporteur public,
- les observations de Me Guyon, représentant l'association Réinfo Liberté et la société Luchetta Publicité ;
- et celles de M. Balanant, représentant le préfet de la Haute-Garonne.

Considérant ce qui suit :

1. Une campagne d'affichage faisant état d'effets secondaires imputables au vaccin contre la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 a été organisée dans la commune de Toulouse et les communes de son agglomération par l'association Réinfo Liberté, à compter du 12 août 2022 jusqu'au 29 août 2022, au moyen de panneaux publicitaires exploités par la société Luchetta Publicité. Par un arrêté du 26 août 2022, le préfet de la Haute-Garonne a interdit cette campagne d'affichage publicitaire et a sollicité le retrait des affiches apposées par la société détentrice des espaces publicitaires concernés, dans le délai de soixante-douze heures suivant la notification de cet arrêté. Par la présente, requête, l'association Réinfo Liberté demande l'annulation de l'arrêté du 26 août 2022.

Sur les interventions volontaires :

2. D'une part, eu égard à son objet statutaire, l'association BonSens.org a intérêt à l'annulation de l'arrêté du 26 août 2022 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a interdit une campagne d'affichage publicitaire contre la vaccination liée à la covid-19. Par suite, son intervention volontaire au soutien des conclusions en annulation de l'association Réinfo Liberté doit être admise.

3. D'autre part, eu égard à la qualité de prestataire des supports d'affichages objets du présent litige, la société Luchetta Publicité a intérêt à l'annulation de l'arrêté du 26 août 2022. Par suite, son intervention volontaire au soutien des conclusions en annulation de l'association Réinfo Liberté doit être admise.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

*En ce qui concerne la légalité externe :*

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, dans sa rédaction applicable au litige : « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. (...)* ».

5. Il est constant que l'arrêté attaqué du 26 août 2022 comporte la qualité et la signature du préfet de la Haute-Garonne mais ne mentionne pas, en méconnaissance des dispositions précitées, ses nom et prénom. Toutefois, l'association requérante n'apporte pas la preuve que l'arrêté contesté n'a pas été pris par l'autorité signataire. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que, préalablement à l'édiction de l'arrêté litigieux, le préfet de la Haute-Garonne avait informé le 19 août 2022 le président de l'association Réinfo Liberté de la mesure d'interdiction d'affichage envisagée, par un courrier auquel ce dernier a répondu, par l'intermédiaire de son conseil, le 21 août 2022. Dans ces conditions, il n'en résulte, en l'espèce, pour l'association, aucune ambiguïté quant à l'identité du signataire de cet acte. Le moyen tiré du vice d'incompétence est donc écarté en ses deux branches.

6. En second lieu, aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable* ». L'article L. 122-1 du même code dispose : « *Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales (...)* ».

7. Il ressort des pièces du dossier que, par courrier du 21 août 2022, le conseil de l'association requérante a présenté, ainsi qu'il a déjà été dit, des observations au courrier du préfet du 19 août 2022. Par suite, l'association Réinfo Liberté, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle aurait été empêchée de faire valoir ses observations, n'est pas fondée à soutenir que la circonstance qu'un entretien avec le préfet n'aurait pas été accordé à son Président a méconnu le principe du contradictoire. Ce moyen doit donc être écarté.

*En ce qui concerne la légalité interne :*

8. En premier lieu, d'une part, aux termes des dispositions de l'article 11 de la Constitution : « *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* ». Aux termes des stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *1. - 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 États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. / 2. - 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 ».*

9. D'autre part, aux termes de l'article 27 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : « *La publication, la diffusion ou la reproduction, par quelque moyen que ce soit, de nouvelles fausses, de pièces fabriquées, falsifiées ou mensongèrement attribuées à des tiers lorsque, faite de mauvaise foi, elle aura troublé la paix publique, ou aura été susceptible de la troubler, sera punie d'une amende de 45 000 euros. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale est assurée par le maire, toutefois : (...) / 3° Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ; (...)* ».

10. Il ressort des pièces du dossier que l'association Réinfo Liberté a initié, à compter du 12 août 2022 jusqu'au 29 août 2022, une campagne d'affichage sur une centaine de panneaux publicitaires de l'agglomération toulousaine comportant notamment l'un ou l'autre des messages suivants, en gros caractères : « *Vaccination Covid : 1 effet secondaire grave sur 100, et si c'était votre enfant ?* » et « *1 accident cardiovasculaire pour 100 injections. La santé de nos enfants vaut plus que des vaccins expérimentaux* ». Pour justifier cette campagne sur les effets négatifs de la vaccination contre la covid-19, l'association soutient que les effets indésirables de la vaccination ne sont pas systématiquement centralisés par la pharmacovigilance, la surveillance des médicaments et la prévention du risque d'effet indésirable résultant de leur utilisation. Toutefois, il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport du 9 juin 2022 de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) sur les effets indésirables des vaccins contre la covid-19 et le système de pharmacovigilance français que les centres régionaux de pharmacovigilance ont examiné un volume inédit de déclarations d'événements indésirables et ont transmis une centaine de signalements à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), les parlementaires soulignant l'efficacité de ce dispositif quasi-unique en Europe. Par ailleurs, si l'association Réinfo Liberté allègue que les effets indésirables de la vaccination sont sous-évalués, le point de situation de l'ANSM, sur lequel elle s'appuie pour la période du 6 mai 2022 au 23 mai 2022 recense, toutefois, les effets indésirables de chaque vaccin, alors que l'association ne démontre pas que ces chiffres sont sous-évalués et ne représentent pas la réalité. Enfin, si elle soutient qu'un débat d'intérêt général est inexistant et impossible quant au risque de transmission du virus d'une personne vaccinée à une personne non vaccinée. Toutefois, il ressort de l'avis du 11 mars 2021 du conseil scientifique créé en application de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique que l'effet de la vaccination en matière de réduction de la circulation du virus n'est atteint, dans certains pays, que par un niveau suffisant de vaccination au sein de l'ensemble de la population. Dans ces conditions, eu égard aux impératifs de protection de la santé publique, le préfet de la Haute-Garonne a pu estimer que cette campagne publicitaire était susceptible de porter atteinte à la protection de la santé publique en désincitant à la vaccination. En conséquence, la décision contestée n'est pas disproportionnée et ne saurait être regardée comme une atteinte à la liberté d'expression devant être sanctionnée par le juge administratif. Par suite, le préfet a pu édicter l'arrêté du 26 août 2022, sans commettre d'erreur de droit. Le moyen tiré de l'atteinte à la liberté d'expression doit être écarté en toutes ses branches.

11. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 123-7 du code de l'éducation : « *Le service public de l'enseignement supérieur contribue, au sein de la communauté scientifique et culturelle internationale, au débat des idées, au progrès de la recherche et à la rencontre des cultures. Il promeut, aux plans européen et international, un meilleur partage des savoirs et leur diffusion auprès des sociétés civiles. (...)* ». Aux termes de l'article L. 952-2 du même code : « *Les*

*enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions du présent code, les principes de tolérance et d'objectivité. / Les libertés académiques sont le gage de l'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche français. Elles s'exercent conformément au principe à caractère constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs ».*

12. Si l'association requérante fait valoir l'engagement en son sein de deux universitaires pour soutenir que la mesure d'interdiction est contraire à la liberté des enseignants-chercheurs, il ne ressort toutefois pas des dispositions précitées du code de l'éducation que cette liberté s'applique à la police de l'affichage dont, au demeurant, le contenu des messages portés par l'association Réinfo Liberté ne revêtaient pas un caractère de publication universitaire. Ce moyen ne peut qu'être écarté.

13. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que, eu égard à l'objectif de protection de la santé publique et à l'ampleur de la campagne d'affichage de désincitation de la vaccination dans un contexte sanitaire de lutte contre la propagation ou de reprise de l'épidémie de la covid-19, le préfet de la Haute-Garonne ne pouvait qu'édicter une mesure d'interdiction. Par suite, l'arrêté contesté n'est pas disproportionné par rapport à l'objet poursuivi, alors qu'en tout état de cause, le préfet n'est intervenu que quatorze jours après le début de la campagne d'affichage et seulement trois jours à la fin prévue de cette campagne. Le moyen doit être écarté.

14. En quatrième lieu, il est constant que les vaccins contre la covid-19 administrés en France ont fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché de l'Agence européenne du médicament, telle qu'encadrée par le règlement (CE) n° 507/2006 de la Commission du 29 mars 2006 relatif à l'autorisation de mise sur le marché conditionnelle de médicaments à usage humain relevant du règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil. Le caractère conditionnel de cette autorisation ne saurait conduire à la regarder comme un essai clinique au sens du règlement n° 536/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain. Par suite, le moyen tiré du caractère expérimental des vaccins contre la covid-19 qui ont été autorisés par l'octroi d'autorisation de mise sur le marché conditionnelle alors que des traitements précoces efficaces existaient, dont au demeurant l'association intervenante BonSens.org ne justifie pas de l'existence, doit être écarté. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que les cas d'effets secondaires sont trop rares ou trop mal établis pour compenser les bénéfices de la vaccination. L'agence européenne du médicament procède à un contrôle strict des vaccins afin de garantir que ces derniers répondent aux normes européennes en matière de sécurité, d'efficacité et de qualité et soient fabriqués et contrôlés dans des installations agréées. Dans ces conditions, l'association BonSens.org n'est pas fondée à soutenir que le nombre d'effets secondaires dénoncés par la campagne d'affichage est exact et ne saurait constituer ni une information mensongère, ni le délit de diffusion ou de reproduction de fausses nouvelles, que la campagne d'information de l'association Réinfo Liberté n'est pas une menace pour l'ordre public prise dans sa composante de santé publique, en ce qu'elle désinciterait la population à se faire vacciner contre la covid-19 et que l'arrêté contesté constituait un obstacle aux activités de l'association Réinfo Liberté et de la société Luchetta Publicité. Les moyens soulevés par cette association à l'appui de son intervention doivent être écartés.

15. En cinquième et dernier lieu, eu égard à l'objectif poursuivi de protection de la santé publique, l'arrêté attaqué n'a pas porté une atteinte illégale car disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie. Ce moyen soulevé par la société Luchetta Publicité à l'appui de son intervention doit être écarté.

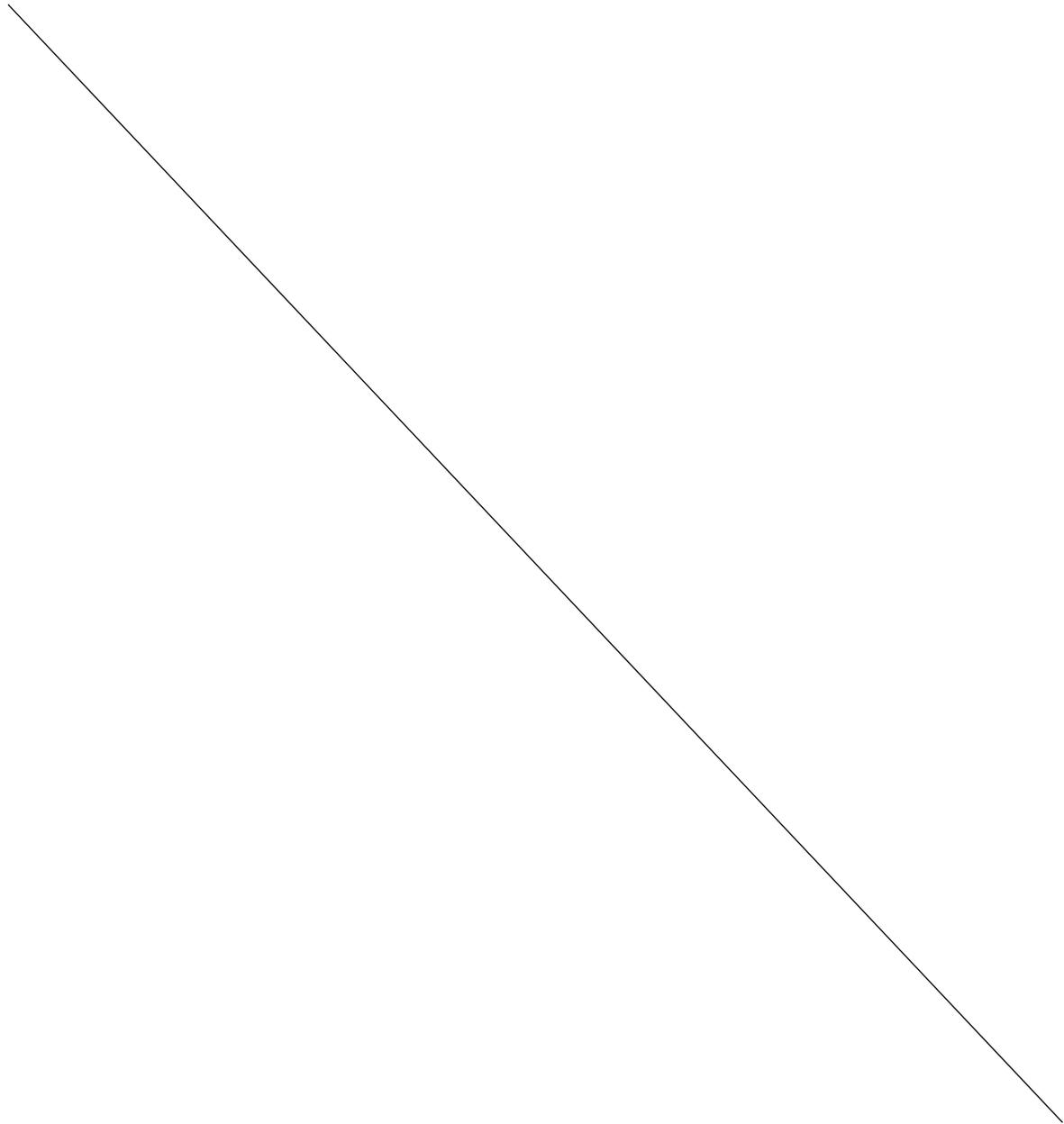
16. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Réinfo Liberté n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 26 août 2022 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a interdit sa campagne d'affichage publicitaire contre la vaccination covid-19.

Sur les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte :

17. Par voie de conséquence du rejet des conclusions en annulation, les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte présentées par l'association Réinfo Liberté sont rejetées. Les conclusions à fin d'injonction de la société Lucchetta Publicité sont également rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas la partie perdante dans le cadre de la présente instance, les sommes demandées par l'association Réinfo Liberté, l'association BonSens.org et la société Luchetta Publicité au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.



D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les interventions de l'association BonSens.org et de la société Luchetta Publicité sont admises.

Article 2 : La requête de l'association Réinfo Liberté est rejetée.

Article 3 : Les conclusions à fin d'injonction présentées par la société Luchetta Publicité sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'association BonSens.org et la société Luchetta Publicité sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Réinfo Liberté, au préfet de la Haute-Garonne, à l'association BonSens.org et à la société Luchetta Publicité.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 16 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

M. Clen, président,  
M. Quessette, premier conseiller,  
Mme Lejeune, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 janvier 2025.

Le rapporteur,

Le président,

L. QUESSETTE

H. CLEN

La greffière,

F. LE GUIELLAN

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef,