

Université de Bourgogne

Faculté de Droit et de Sciences Politiques

La liberté d'expression dans les camps de concentration français : le cas des réfugiés espagnols en 1939

Dossier de recherche

Sous la direction de M. Rafaël Encinas de Munagorri

Séminaire de Droit et Histoire

Présenté par Valérie LANIER

Diplôme d'Etudes Approfondies

Droit de la personne et Protection de l'Humanité

Mention Sciences Politiques

Année 2000-2001

*“Qui s’en souvenait de ce qu’avait été cette plage? Qui? Mais pour s’en souvenir, il fallait l’avoir
su auparavant.”*

Francisco Pons, *Barbelés à Argelès et autour des autres camps*, Paris, L’Harmattan, 1993, p.265

*“Mais qui se souvient que l’origine des camps de concentration français n’est pas le fait du
gouvernement de Vichy mais de celui du radical socialiste Daladier? Qu’ils ne furent pas ouverts
à l’instigation de l’occupant mais sur décision d’un gouvernement de front populaire pour y
interner les Républicains espagnols, ces “valeureux combattants de la liberté”?”*

Marie-Claude Rafaneau-Boj, *Odyssée pour la liberté, Les camps de prisonniers espagnols 1939-1945*, Paris,

Denoël, 1993, p11-12

CANCION DE LOS REFUGIADOS¹

Somos los tristes refugiados
a este campo llegados
después de mucho andar,
hemos cruzado la frontera
a pie y por carretera
con nuestro ajuar

Mantas, macutos y matelas
dos latas de conservas
y algo de humor,
es lo que hemos podido salvar
después tanto luchar
contra el fascio invasor.

Y en la playa de Argelès sur Mer,
nos fueron a meter
¡ pa no comer!

Y pensar que hace tres años
España entera
era una nación feliz,
libre y prospera;
abundaba la comida,
no digamos la bebida,
el tabaco y el “parné”.

Había muchas ilusiones
la paz en los corazones
y mujeres a granel...
Y hoy, que ni cagar podemos
sin que venga un “Mohamet”,
nos tratan como a penados
y nos gritan los soldados...
¡ Allez!... Allez!

Vientos, chabolas incompletas,
ladrones de maletas,
¡ arena y mal olor!
mierda, por todos los rincones,
sarna hasta los cojones,
¡ Fiebre y dolor!

Y alambradas para tropezar,
de noche al caminar
buscando tu “chalet”
y por todas partes donde vas,
te gritan por detrás...
¡ Allez!... ¡ Allez!...

Y si vas al “barrio chino”,
estas “copado”,
Te quedas sin un real...
¡ y cabreado!

Tres cigarros mil pesetas
y en el juego no te metas
porque la puedes “palmar”
y si tu vientre te apura
y a la playa vas, oscura,
te pueden asesinar...

En mal año hemos venido,
no sabemos ya que hacer,
cada día sale un “bulo”
y al final de dan por el c...

¡ Allez!... ¡ Allez!...

¹Chanson écrite par les réfugiés du camp d’Argelès sur Mer, archives de M. Vincent Arbiol. Des variantes existent. v. notamment Serge Salaün, *Les voix de l’exil. La poésie espagnole en France : 1938-1946*, in Pierre milza, Denis Peschanski (sous la direction de), *Italiens et Espagnols en France, 1938-1946*, Paris, IHTP, 1992, p.424; v.également Max Aub, *Manuscrit corbeau*, Narbonne, Mare Nostrum, 1998 (1^{ère} édition 1955), pp.93-95

SOMMAIRE

Liste des principales abréviations

Introduction

Chapitre 1. Les atteintes à la liberté d'expression des réfugiés espagnols internés dans des camps de concentration

Section 1. La liberté d'expression, un droit de l'homme

I. Fondements et valeur de la liberté d'expression

II. Le contenu de la liberté d'expression

A. La liberté d'expression stricto sensu

B. La liberté d'accès à l'information

III. Les bénéficiaires de la liberté d'expression

Section 2. Les atteintes à la liberté d'expression dans les camps de réfugiés espagnols

I. Les atteintes à la liberté d'expression stricto sensu

A. La censure du courrier envoyés par les réfugiés

B. La censure des journaux de réfugiés

C. L'interdiction des réunions et des activités politiques

II. Les atteintes au libre accès à l'information

- A. La censure du courrier reçu par les réfugiés
- B. La censure des journaux entrant dans les camps
- C. Des visites soumises à autorisation

Chapitre 2. Les fondements juridiques de ces atteintes à la liberté d'expression des réfugiés espagnols dans les camps français

Section 1. Un fondement d'ordre interne : l'ordre public

I. Qu'est-ce que l'ordre public?

A. Définition de la notion d'ordre public

1. Historique de la notion d'ordre public
2. Définition de la notion d'ordre public

B. Les composantes de l'ordre public

1. La trilogie traditionnelle
 - a. La sécurité publique
 - b. La salubrité publique
 - c. La tranquillité publique
2. L'ordre public, une notion qui évolue

C. Le rôle de l'ordre public

II. La nécessaire conciliation de l'ordre public et des libertés publiques et les conditions de sa légalité

A. La conciliation entre l'ordre public et les libertés

B. Les conditions de la légalité d'une telle conciliation

1. Les conditions de la légalité des mesures de police

2. L'application de ces principes dans le cas des atteintes à la liberté d'expression des réfugiés espagnols

Section 2. Un fondement d'ordre international : la bonne conduite des relations diplomatiques

I. Les relations diplomatiques, fondement d'une atteinte à une liberté

A. La conduite des relations diplomatiques, un élément de la sécurité nationale

B. La bonne conduite des relations diplomatiques, fondement d'une restriction des libertés

II. La bonne conduite des relations diplomatiques aurait-elle pu justifier les atteintes portées à la liberté d'expression des réfugiés espagnols internés en France?

A. Les relations diplomatiques entre la France et l'Espagne franquiste en 1939

B. Relations diplomatiques et atteintes à la liberté d'expression des réfugiés espagnols

Annexes

Bibliographie

Liste des principales abréviations

AD	Archives départementales des Pyrénées Orientales
AJDA	Actualité juridique, droit administratif
CC	Conseil Constitutionnel
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme ou Convention Européenne des droits de l'Homme
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
D.	Dalloz
D.P.	Dalloz Périodique
GAJA	Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative
GDCC	Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel
JO	Journal Officiel
RDP	Revue de droit public
rec.	Recueil Lebon
RFDA	Revue française de droit administratif

Introduction

Le problème des réfugiés et de leur protection remonte à la plus haute antiquité² et est toujours d'actualité. "Il n'est guère de conflit ou de guerre civile qui n'ait déposé sur notre sol une strate supplémentaire d'exilés, de proscrits, de réfugiés."³ Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, la France a accueilli des réfugiés russes après la Révolution d'Octobre, Arméniens suite au génocide perpétré par les Turcs, Assyriens, Espagnols, Sarrois, Autrichiens et plus récemment, Chiliens, Argentins, Marocains, Algériens, Kurdes... Les relations entre la France et l'Espagne en matière de réfugiés est particulière. En effet, "de tout temps, les Espagnols ont trouvé refuge en France. Qu'il soit émigré économique ou politique, ancestralement, l'Espagnol a fait partie intégrante du paysage du Sud-Ouest de la France. (...) Chaque bouleversement politique outre Pyrénées a systématiquement provoqué un flux ou un reflux de réfugiés, le plus souvent basques ou catalans, qui modifiait la composition de la colonie espagnole."⁴ Il en va ainsi des Afrançados, partisans de Joseph Bonaparte en 1813; des libéraux en 1814 et 1823; des carlistes en 1833, 1849 et 1876 ...⁵ Mais la Guerre d'Espagne reste un évènement majeur qui a eu des incidences importantes sur la formation de la colonie espagnole en France.

Alors que les élections de février 1936 ont amené le Frente Popular au pouvoir, le 18 juillet 1936 a lieu un soulèvement militaire, mené par Franco, contre le gouvernement de la République espagnole. C'est le début de la guerre civile qui va opposer, pendant plus de trois ans, défenseurs de la République (instaurée en 1931) et partisans de la monarchie, les "Rouges" aux "Blancs".

Cette période de guerre civile va s'accompagner de plusieurs vagues de réfugiés : la première, d'environ 15 000 personnes, fait suite à la prise du Pays Basque par les forces franquistes au cours de l'été 1936; la deuxième de juin à octobre 1937 correspond à la phase finale de la campagne du Nord : 120 000 Espagnols vont trouver refuge en France; la troisième va mener quelques 25 000 Républicains de l'autre côté des Pyrénées, suite à l'occupation du Haut Aragon par les franquistes au printemps 1938⁶; la quatrième est la plus importante. C'est à celle-ci que nous allons nous intéresser. Il s'agit de ce que l'on appelle aujourd'hui la "Retirada". Elle résulte de la

²v. notamment Gérard Noiriel, *Réfugiés et sans-papiers, La République face au droit d'asile, XIX -XX^{ème} siècles*, Paris, Hachette, 1987, 2^{ème} édition, p.31 et ss

³René Rémond, *France des étrangers, France des libertés, Presse et mémoire*, Préface, Paris, éd. Ouvrières, 1990, p.5

⁴Marie-Claude Rafaneau-Boj, *Odysée pour la liberté, Les camps de prisonniers espagnols 1939-1945*, Paris, Denoël, 1993, p.17

⁵v. Geneviève Dreyffus-Armand, *Pages d'exil in France des étrangers, France des libertés, Presse et mémoire*, op.cit. p.50; Geneviève Dreyffus-Armand, *L'exil des Républicains espagnols en France, De la guerre civile à la mort de Franco*, Paris, Albin Michel, 1999, p.27; Geneviève Dreyffus-Armand, *Les mouvements migratoires dans l'exil*, in *L'exil républicain espagnol à Toulouse, 1939-1999*, Toulouse, Presse universitaire du Mirail, 1999, p.22 et ss

⁶v. Geneviève Dreyffus-Armand, *L'exil des Républicains espagnols*, op. cit., p.33 et ss, et Marie-Claude Rafaneau-Boj, op. cit., p.18 et ss.

chute de la Catalogne, en février 1939 et amène quasiment 500 000 personnes à la frontière française.

“Jamais dans l’histoire de l’Espagne, il ne s’était produit un exode d’une telle ampleur et d’une telle durée : il allait durer 36 ans... L’exil espagnol 1939 est, certainement, l’un des plus importants du siècle par son ampleur et sa durée.”⁷ Il s’agit de l’exode le plus considérable qui se soit produit à une frontière française.

Le 26 janvier 1939, Barcelone est prise par les Franquistes ce qui va provoquer un raz de marée à la frontière française. “Le salut, le seul espoir du peuple apeuré et des combattants découragés - écrit Francisco Pons - était de remonter vers le nord, vers cette frontière catalane où les Pyrénées forment une barrière certes, mais une barrière franchissable (...) Si l’on pouvait l’atteindre, on serait sauvé. Sauvé! Sauvé de la répression dont personne n’ignorait qu’elle avait été dure, impitoyable, et qu’elle continuerait à l’être.”⁸

Sous la pression, les autorités françaises ouvrent la frontière aux femmes, enfants, blessés et vieillards dans la nuit du 27 au 28 janvier 1939.⁹ Il faudra attendre les 5 et 6 février pour que ce qui reste de l’armée républicaine espagnole soit autorisé à entrer sur le territoire français.

Si la France, traditionnellement terre d’asile, reste fidèle à la tradition en accueillant ce flot de réfugiés, elle le fait à contrecœur et “l’image d’une France qui (...) demeurait auréolée d’un halo de libertés, va sombrer dans le néant. (...) Les réfugiés vont apprendre à leur dépend que la patrie des droits de l’homme et du citoyen s’est transformée en enfer dantesque.”¹⁰ C’est en effet “l’arme au poing et l’artillerie en position, que les différents corps d’armée, déployés depuis plusieurs jours le long des Pyrénées, accueillent les réfugiés.”¹¹

Les réfugiés espagnols, une fois arrivés à la frontière, sont fouillés, désarmés et la très grande majorité de ces derniers sont parqués dans des camps, après une attente plus ou moins longue à la frontière, dans le froid et la faim. Les Républicains espagnols sont traités comme des bêtes dès le passage de la frontière. “La France nous accueillait - écrit Antoine Miro - mais nous n’étions plus rien. Je l’avais compris tout de suite dans le regard indifférent du gendarme.”¹² Les autorités ne les considèrent pas comme des soldats qui ont combattu pour la liberté. Ce sont “des ‘rouges’, des barbares au couteau entre les dents, des bandits acharnés à détruire le monde civilisé qu’incarne si bien l’aristocratie internationale, des pistoleros encombrants, des anarchistes incendiaires d’églises et de monastères, des sales types qui brûlaient les curés et les bonnes soeurs.”¹³

⁷ v. Geneviève Dreyffus-Armand, *Pages d’exil*, op. cit., p.50

⁸ Francisco Pons, *Barbelés à Argelès et autour d’autres camps*, Paris, L’Harmattan, Mémoires du XX^{ème} siècle, 1993, pp.16-17

⁹ “C’est bien simple - dira le Ministre de l’Intérieur Bonnet - les femmes et les enfants, on les reçoit; les blessés, on les soigne; les valides, on les renvoie.” L’Indépendant, 1er février 1939

¹⁰ Marie-Claude Rafaneau-Boj, op.cit., p.8

¹¹ Ibid. p.45

¹² Antoine Miro, *L’Exilé, Souvenirs d’un républicain espagnol*, Paris, Galilée, 1976, p.132

¹³ Ibid. p.129

Antoine Miro raconte le traitement qu'ils ont subi, lui et ses compagnons d'infortune, après avoir passé la frontière. Il raconte comment ils ont été parqué dans un pré clos, enneigé, encerclé par un cordon de soldats sénégalais, l'arme au poing, dans le froid hivernal des Pyrénées, sans rien à manger, ni à boire, sans rien pour se mettre à l'abri.¹⁴

Cela ne laissait rien prévoir de bon pour l'avenir. En effet, face à ce flot de réfugiés, le gouvernement décida d'installer à la hâte des camps. Les réfugiés passent par des camps de triage ou de collectage avant d'être aiguillés vers des centres d'hébergement pour les civils; des camps de concentration pour les miliciens; des camps disciplinaires pour les "fortes têtes", les éléments jugés dangereux par les autorités françaises. Ces différents camps sont principalement ouverts dans le sud de la France mais pas uniquement. Ainsi on en trouve dans d'autres départements de la métropole et en Afrique du Nord.¹⁵

"Les mêmes mots ne recouvrent pas nécessairement les mêmes réalités. Des camps disciplinaires réservés aux individus considérés comme politiquement dangereux et aux "fortes têtes", aux centres d'hébergement, les différences sautent aux yeux."¹⁶ Dans cette étude nous nous intéresserons principalement au régime en vigueur dans les camps de concentration.

Cet accueil s'inscrit dans la droite ligne de la politique française concernant les étrangers. On a pu observer à la fin des années 1930 un durcissement de la législation relative aux étrangers. A partir de 1938, la France se ferme progressivement aux réfugiés. "Le front populaire se meurt et s'ouvre en France une période où, sous la pression d'une partie importante de l'opinion, les mesures relatives aux étrangers se font plus restrictives."¹⁷ Avec le retour à la Présidence du Conseil d'Edouard Daladier, une série de mesures réglementaires et législatives vont être prises en vue de contrôler, surveiller et réprimer les étrangers, notamment le décret du 2 mai 1938. Ce texte pris dans le "souci de la sécurité nationale, de l'économie générale du pays et de la protection de l'ordre public"¹⁸, insiste sur la différence entre le bon étranger, celui qui vient sur le sol français de bonne fois, et le mauvais étranger, "indigne de vivre sur notre sol", et prévoit l'assignation à résidence pour le dit mauvais étranger qui serait "dans l'incapacité de quitter le territoire français". Ces dispositions seront renforcées par un autre décret, datant du 12 novembre 1938. Ce dernier marque "une discrimination entre la "partie saine et laborieuse de la population étrangère" et les "indésirables". Indésirables qu'il s'agit d'éliminer rigoureusement... Quant aux indésirables qui "sont dans l'impossibilité de trouver un pays qui les accepte", ils seront dirigés vers des "centres spéciaux" où ils feront l'objet d'une surveillance permanente; l'assignation à résidence prévue en mai 1938 est considérée comme présentant une "liberté encore trop grande".¹⁹

¹⁴Ibid. pp.138-139

¹⁵v. annexe 1

¹⁶Emile Témine, *Les camps d'internement de la France in L'exil républicain espagnol à Toulouse, 1939-1999*, op.cit. p.43

¹⁷Geneviève Dreyffus-Armand, *L'exil des Républicains espagnols en France*, op.cit. p.57

¹⁸JO, 3 mai 1938, pp.4967-4968

¹⁹Geneviève Dreyffus-Armand, *L'exil des républicains espagnols en France*, op.cit. p59 et JO, 13 novembre 1938,

Le décret du 2 mai 1938 modifié par celui du 12 novembre 1938 va servir de base à la création des camps pour les réfugiés espagnols²⁰. Ce sera la première application à grande échelle de cette législation. Ces camps de concentration, car “ce sont bel et bien des “camps de concentration”, expression officielle utilisée par les autorités et d’ailleurs inscrite en toute lettre à l’entrée de chaque camp”²¹, sont installés sur décision gouvernementale et placés, dans chaque département, sous l’autorité administrative du préfet et sous l’autorité militaire du Général Ménard.

Dans ces camps, les réfugiés vont subir des traitements inhumains : les camps des plages du Roussillon ne sont en effet que de vastes étendues de sable, entourée de barbelés, sans abri. Il faudra attendre quelques mois pour avoir des baraquements, souvent surpeuplés, sans un minimum de confort. Les républicains dorment à même le sable ou parfois sur une couche de paille qui ne sera que très rarement changée au cours de la vie du camp. Les plus chanceux possèdent une couverture, qu’ils partagent avec les moins bien lotis. Ils ne disposent de rien ou de pas grand chose, ce qu’ils ont pu emporter avec eux dans l’exil. La nourriture est peu nutritive et de mauvaise qualité : de la soupe très claire avec quelques pois chiches (“J’ai eu de la chance, écrit Luis Montagut : quatre pois!”²²), des lentilles, du pain, souvent moisi, de la morue, peu de viande et de légumes ou de fruits ce qui explique la multiplication des cas de scorbut.

L’hygiène fait défaut. Il n’y a pas de latrines. Les puits sont contaminés. Les réfugiés manquent d’eau. Des pompes sont installées dans les camps en nombre insuffisant et elles puisent une eau imbuvable. A cela il faut ajouter la promiscuité qui va permettre un développement rapide de certaines maladies : dysenterie, pneumonie, tuberculose, lèpre, gale...²³

De plus, les autorités et les gardes traitent les réfugiés de manière injurieuse. Ces derniers sont rabaissés au rang de bêtes. Cette inhumanité s’illustre par exemple lorsque des patrons, cherchant de la main d’oeuvre à bon marché, viennent au camp inspecter les réfugiés : “il s’approcha de moi, se souvient Antoine Miro, et, comme pour vérifier que je ne cachais ni défaut ni malformation, il évalua mes biceps, mes jambes et mes genoux”²⁴. Examen digne d’un marché aux esclaves ou d’une foire aux animaux... Mais ce passage était obligatoire pour qui voulait quitter le camp : pour fuir cet enfer, il fallait trouver du travail, s’engager dans la légion ou retourner en Espagne. Les autorités françaises voulaient que ces réfugiés quittent le territoire français. Elles ont donc dans un temps pratiqué des rapatriements forcés, mais face à une partie de l’opinion publique et à la résistance des réfugiés eux-même, elles durent opter pour des retours volontaires²⁵. Ce qui ne

pp.12920-12923

²⁰v. décret du 21 janvier 1939 créant le “centre spécial de rassemblement” de Rieucros, JO, 4 février 1939, p.1644

²¹René grando, Jacques Queralt, Xavier Febrès, *Camps du mépris, Des chemins de l’exil à ceux de la Résistance, 1939-1945*, Perpignan, Llibres del Trabucaire, 1999, 4^{ème} édition, p.63

²²cité par Marie-Claude Rafaneau-Boj, op.cit. p.126

²³v. Marie-Claude Rafaneau-Boj, op. cit. p.120 et ss

²⁴Antoine Miro, op.cit. p.152; v. également Francisco Pons, op.cit. pp.77-78

²⁵v. notamment Patrick Weil, *Les Italiens et Espagnols en France de 1938 à 1946 : la politique de l’Etat français*, in Pierre Milza, Denis Peschanski (sous la direction de), *Italiens et espagnols en france, 1938-1946*, actes du colloque, 28 et 29 novembre 1991, Paris, IHTP, 1992, p.102

les empêcha pas de faire une propagande en faveur de ces retours, affirmant que s'ils retournaient en Espagne, les réfugiés ne risquaient rien. Ces autorités ont également joué sur la corde sensible de la famille : les internés souhaitaient revoir leur femme et leurs enfants. On leur permettait ce regroupement familial mais uniquement s'ils retournaient en Espagne.

Les réfugiés étaient soumis dans les camps à une discipline rigoureuse et à un certain nombre d'interdits. Ils ne peuvent pas, par exemple, emprunter les routes goudronnées à l'intérieur des camps, routes réservées aux ravitaillements. Ainsi, les réfugiés, même mutilés, sont obligés de marcher sur le sable. S'ils s'aventuraient à emprunter les dits chemins, les spahis se ruaient sur eux de manière à bien leur faire comprendre qu'ils n'en avaient pas le droit.²⁶

Lorsqu'ils vont à l'encontre d'un interdit, contestent un ordre ou même omettent de saluer un garde, les réfugiés sont punis. La punition traditionnelle est l'envoi à l'hippodrome ou au quadrilatère. "Ces deux prisons présentent des similitudes. Situées en plein air et gardées par des Sénégalais en armes, dans la première, les punis sont obligés de marcher, dans la seconde, ils doivent se tenir debout, dans un espace de quatre côtés, fermés par des fils de fer barbelés. La punition peut durer de quelques heures à quelques jours. Les rations alimentaires, déjà insuffisantes, sont réduites de moitié ou entièrement supprimées. Les prisonniers sont exposés à la vue de tous et, dans certains cas, obligés de rester nus."²⁷ Plus tard, il sera recommandé de prévoir un local disciplinaire permettant d'isoler tout perturbateur.

Les camps mis en place par le gouvernement français en 1939 pour répondre à l'exode massif des Républicains espagnols constituent "un univers concentrationnaire, isolé du reste du pays, protégé par des réseaux de barbelés dominés par des miradors." Comme nous l'avons vu, "les hommes y sont soumis à une discipline rigoureuse et à de multiples interdits. A l'intérieur même des camps, les communications entre les différents "secteurs" ou "îlots" sont difficiles. Avec l'extérieur, les relations sont encore plus délicates, toujours soumises à autorisation de la direction du camp."²⁸ Aux atteintes à la dignité humaine des réfugiés s'ajoutent les atteintes à leurs droits les plus fondamentaux : outre la liberté d'aller et venir, la liberté d'expression est un des droits les plus précieux des réfugiés à être bafoué par les autorités françaises. C'est à cette restriction de la liberté d'expression que nous allons nous intéresser. Notre étude portera sur la période allant de l'ouverture des camps de concentration à la déclaration de guerre. En effet, cette période de troubles internationaux, n'est pas encore considérée comme période d'exception, période durant laquelle le gouvernement français disposerait de beaucoup plus de libertés d'action, notamment en ce qui concerne la réglementation relative aux étrangers.

²⁶Augustin Barrachin, entretien du 3 février 2001

²⁷Marie-Claude Rafaneau-Boj, op.cit. p.145; v. la description un peu différente de l'"hippodrome" que fait Francisco Pons, op.cit. p96; v. également Giroud, Dethorey, *Louis La Guigne, Tome 12, Les parias*, Grenoble, Glénat, 1996, pp.25-26

²⁸Emile Témine, *Les camps d'internement espagnols dans le midi de la France*, in *L'exil républicain espagnol à Toulouse, 1939-1999*, op.cit. p.51

Il convient par conséquent de s'intéresser aux atteintes à la liberté d'expression dans les camps de réfugiés espagnols (Chapitre 1) avant d'en chercher les fondements possibles (chapitre 2).

Chap 1. Les atteintes à la liberté d'expression des réfugiés espagnols internés dans des camps de concentration

Avant de s'intéresser aux atteintes à la liberté d'expression des réfugiés espagnols internés dans des camps de concentration (Section 2), il convient d'étudier la liberté d'expression en tant que droit de l'homme (Section1).

Section 1. La liberté d'expression, un droit de l'homme

La liberté d'expression trouve son fondement dans la DDHC et dans différentes lois de la Troisième République (I). C'est un droit au contenu plus complexe qu'il n'en a l'air (II) et qui théoriquement bénéficie à tout être humain (III).

I. Fondements et valeur de la liberté d'expression

Le principe de la liberté d'expression est énoncé pour la première fois en France par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi."

En effet, l'idéologie de 1789 s'organise autour de quatre thèmes fondamentaux : la liberté, une certaine conception de l'association politique, une certaine conception de la loi et l'égalité²⁹. La liberté est le thème fondamental de la DDHC, elle figure en tête des droits de l'homme, dans l'article 2, aux côtés de la propriété, de la sûreté et de la résistance à l'oppression. La revendication de la liberté d'expression accompagne cette revendication, plus générale, de la liberté.

On peut noter que les révolutionnaires de 1789 ont donné une grande importance à cette liberté d'expression. Cette dernière découle du principe général de liberté mais, tout comme la liberté de conscience, un article de la DDHC lui est entièrement consacré. Il s'agissait alors de rompre avec l'Ancien Régime, la monarchie absolue ne reconnaissant pas cette liberté, et par là-même, avec la censure. Jusqu'au XVIIIème siècle, en effet, bon nombre d'écrivains furent condamnés à l'exil ou à des peines de prison à cause de leurs écrits. On peut citer, parmi ces

²⁹v. Jean Rivero, *Les libertés publiques, tome 1, Les droits de l'homme*, Thémis, PUF, 1995, Paris, p.58 et ss

derniers, François Villon ou Jean-Jacques Rousseau. Une déclaration du 16 avril 1757 rétablit, par exemple, la peine de mort à l'encontre des imprimeurs, libraires et colporteurs d'ouvrages "tendant à attaquer la religion, à émouvoir les esprits et à troubler l'ordre public et la tranquillité de nos états."³⁰

Tout comme la liberté, premier des droits de l'homme, la liberté d'expression est un principe essentiel résultant de tous les acquis révolutionnaires, héritier du siècle des Lumières. Elle trouve son fondement dans la nature et fait partie de ces droits naturels inaliénables et sacrés. "Pouvoir s'exprimer librement est un attribut fondamental de la personne humaine et l'absence de contrainte est une nécessité pour le respect de la dignité humaine."³¹

Aujourd'hui, "la liberté d'expression est très certainement ressentie comme l'une des libertés les plus précieuses de l'homme. (...) Suivant une vieille formulation, l'homme est un animal mais un animal pensant."³² Ainsi, l'importance de la liberté d'expression est reconnue par les législations et les juridictions internationales et nationales.

Au niveau international, la liberté d'expression est proclamée par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 (article 19), le pacte de New York du 16 décembre 1966 (article 19), la Convention Européenne des Droits de l'Homme du 4 novembre 1950 (article 10). Pour la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression constitue un des fondements essentiels de toute société démocratique, une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun (CEDH, 7 décembre 1976, Handyside)³³.

Au niveau national, la DDHC faisant partie du bloc de constitutionnalité, la liberté d'expression a également une valeur constitutionnelle, et ce depuis une décision du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1984 (libertés universitaires). Dans une décision des 10 et 11 octobre 1984, ce dernier rappelle que la liberté d'expression est "une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son existence est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale."³⁴

Cette reconnaissance du caractère fondamental de la liberté d'expression, tant au niveau international que national, date de l'après-guerre, c'est-à-dire au cours de la période où se développe une réelle protection des droits de l'homme. Or, notre étude se situe en 1939. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la valeur de la liberté d'expression à cette époque.

En 1939, le principe de la liberté d'expression est exposé dans la DDHC. Les lois constitutionnelles des 24 et 25 février 1875 et du 16 juillet 1875 qui fondent la Troisième

³⁰v. Jean Morange, *La liberté d'expression*, PUF, QSJ, 1993, Paris, p.45 et ss

³¹Ibid., p.21

³²Ibid., p.3

³³v. Jacques Robert, Jean Duffar, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrétien, Paris, 1996, p.669

³⁴Patrick Wachsmann, *La liberté d'expression*, in Rémy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche, Thierry Revet (sous la direction de), *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 1999, Paris, p.295

République, ne comportent en effet pas de déclaration des droits. Il convient par conséquent de s'interroger sur la valeur juridique de cette déclaration sous la Troisième République.

Dans les années 1920, cette question a fait l'objet d'un débat doctrinal opposant d'une part Hauriou et Duguit, défendant la valeur juridique de la DDHC, et d'autre part, Eismen et Carré de Malberg, pour qui la DDHC n'a pas de valeur. Le Conseil d'Etat, saisi à plusieurs reprises de recours invoquant la Déclaration des droits de l'homme, n'a jamais fait référence expressément à celle-ci mais a parfois dégagé des principes s'en inspirant.³⁵ Le juge considère donc que la DDHC n'a pas de valeur juridique en elle-même mais qu'elle contient des principes qui peuvent être retenus par le juge administratif.

Si la DDHC n'a pas de valeur juridique reconnue, la législation de cette période a été souvent inspirée par les principes de 1789. Ainsi, la loi du 29 juillet 1881 concernant la liberté de la presse énonce dans son article 1er : "L'imprimerie et la librairie sont libres"; celle du 30 juin 1881 reconnaît la liberté de réunion... La liberté d'expression ne tire alors pas sa force directement de la DDHC, mais de ces lois inspirées par cette dernière, énonçant toute une série de libertés publiques. Les différentes libertés qui découlent de la liberté d'expression ont donc sous la Troisième République valeur législative. Or, sous ce régime, il n'y a rien au dessus de la loi, expression de la volonté générale. Le législateur reconnaît par conséquent à ces libertés la valeur la plus haute dans la hiérarchie juridique.

II. Le contenu de la liberté d'expresssion

"Une réelle liberté d'expression ne saurait se limiter à la reconnaissance d'un principe, voire à l'acceptation de la libre communication des idées et opinions ou de la liberté de la presse ou de la communication audiovisuelle. Elle suppose l'acceptation de nombreux autres droits et libertés : de réunion, de manifestation, d'enseignement, de conscience, de religion..."³⁶

La liberté d'expression ne consiste pas seulement à pouvoir dire ou écrire ce que l'on veut. C'est un droit beaucoup plus complexe. Ainsi, l'article 19 de la DUDH énonce : "Tout individu a droit à une liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit." De même, l'article 10 de la CEDH est consacré à la liberté d'expression qui comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées.

³⁵v. par exemple CE, 1913, Roubeau, pour la reconnaissance du principe d'égalité devant la loi

³⁶Jean Morange, op. cit., p.29

On peut donc considérer que la liberté d'expression est formée par deux "blocs" de droits : les droits concernant la liberté d'expression stricto sensu (A) et les droits concernant l'accès à l'information et sa diffusion (B).

A. La liberté d'expression stricto sensu

Il faut distinguer dans cette liberté d'expression stricto sensu une communication de caractère privé, qui ne concerne qu'un petit nombre de personnes déterminées et une communication de caractère public.

La première inclut la liberté de parler et d'écrire. Ce sont les propos tenus dans un lieu privé, une conversation téléphonique ou la correspondance entretenue entre deux personnes...

La seconde est constituée notamment par la liberté de réunion et la liberté de la presse.

Le principe de la liberté de réunion est posé par l'article 1^{er} de la loi du 30 juin 1881 : "Les réunions publiques sont libres." Il suffisait alors pour organiser une réunion publique de disposer d'un local répondant aux normes de sécurité et d'avoir constitué un bureau. Un décret loi du 23 octobre 1935 va rétablir la déclaration préalable.

"Il n'y a pas de liberté d'expression sans liberté de la presse."³⁷ Pour Jean Duffar et Jacques Robert, il faut entendre par "presse" non seulement les imprimés périodiques mais l'ensemble des formes d'expression de la pensée autre que l'expression verbale directe.³⁸ Cette conception me semble trop extensive. En effet, elle inclut, dans le champ d'application de la liberté de la presse, notamment les tags inscrits sur les murs ou la publicité.

L'importance de la liberté de la presse peut s'expliquer par le rôle des médias comme contre pouvoir. Le développement d'une presse d'opinion est un signe d'avancée vers un régime plus démocratique. S'il n'y a pas de liberté de la presse dans un pays, on peut douter qu'il y règne une réelle liberté d'expression.

En France, la liberté de la presse est reconnue par la loi du 29 juillet 1881. Cette loi prohibe formellement tout régime préventif de police en excluant toute autorisation préalable, toute censure et tout cautionnement. Bien que selon son article 1^{er}, l'imprimerie et la librairie soient libres, un décret du 6 mai 1939, sur le contrôle de la presse étrangère, permet au ministre de l'intérieur d'interdire la circulation ou la mise en vente en France des journaux ou écrits périodiques ou non écrits en langue étrangère.³⁹

³⁷M.Verpeaux, membre du syndicat de la magistrature, conférence-débat sur la liberté d'expression, 8 mars 1995, Dijon; Jean Cluzel est encore plus catégorique : "Pas de liberté sans liberté de la presse.", Jean Cluzel, L'audiovisuel et l'ordre public, in Raymond Polin (sous la direction de), L'ordre public, acte du colloque des 22 et 23 mars 1995, PUF, Paris, 1996

³⁸Jacques Robert, Jean Duffar, op.cit. p.615

³⁹JO, 1939, p.5774-5775

B. La liberté d'accès à l'information

La liberté d'expression stricto sensu ne suffit pas. Pour pouvoir s'exprimer librement, il faut également pouvoir être informé. La liberté d'expression suppose donc la liberté de rechercher et d'accéder à l'information. Dans un arrêt du 26 octobre 1979 (Sunday Times), la CEDH a jugé que le fondement du droit à l'information est le droit de tout citoyen de recevoir les opinions des autres et l'ensemble des informations qu'il estime nécessaire.⁴⁰

Cela suppose donc la possibilité de se procurer les journaux ou livres jugés utiles, de rencontrer certaines personnes, d'assister à des réunions publiques ainsi que l'interdiction de toute sorte de censure, notamment celle du courrier.

Après avoir vu les fondements et le contenu de la liberté d'expression, il convient de se demander si les républicains espagnols qui se sont réfugiés en France en 1939 bénéficiaient de cette liberté.

III. Les bénéficiaires de la liberté d'expression

L'article 11 de la DDHC énonce que "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..." Il établit donc cette liberté uniquement pour les citoyens, contrairement aux lois de 1881 sur la liberté de la presse et de réunion qui reconnaissent une liberté générale, qui n'exclut pas l'étranger de son champ d'application. En ce qui concerne les libertés intellectuelles et collectives (presse, réunion, association, syndicale...), le réfugié comme l'étranger est traité pratiquement à égalité avec le national.⁴¹

Les gouvernements français ont cru pouvoir supprimer toute liberté politique, et notamment la liberté d'expression, aux étrangers et réfugiés en leur imposant une obligation de réserve. On peut citer ici le Ministre de l'Intérieur Salengro répondant à une question posée par un député au sujet de l'obligation de réserve des réfugiés : "Le gouvernement entend rester fidèle à tous les principes humanitaires et faire honneur aux traditions d'hospitalité, mais il ne saurait tolérer qu'ils abusent de l'asile en intervenant dans des conflits politiques et sociaux."⁴² ou encore une circulaire du Ministre de l'Intérieur aux préfets datant du 26 octobre 1938 : "Je vous indiquais notamment que

⁴⁰Jacques Robert, Jean Duffar, op.cit. p.669

⁴¹v. Rosy Baclet-Hainque, *Réfugiés et asile politique en France depuis la Troisième République*, Thèse pour le doctorat d'Etat, 1985, Paris 2, p.256 et ss

⁴²cité par Rosy Baclet-Hainque, op.cit. p.266

si notre pays ne renonçait pas à sa tradition de libéralisme et d'humanité, il entendait demander à ses hôtes, et au besoin d'exiger d'eux, le renoncement, sur notre sol, à toute action militante touchant aux conflits d'opinion auxquels ils ont pu être mêlés dans leur pays d'origine et surtout l'abstention de toute participation aux mouvements intérieurs, politiques ou sociaux, qui peuvent affecter notre vie nationale."⁴³

Cette obligation est surtout évoquée dans des circulaires. Cependant, elle ne repose que sur des fondements ténus et les juridictions françaises rejettent un recours fondé sur le non respect de cette soi-disante obligation.⁴⁴ L'étranger et le réfugié ne sont donc juridiquement tenus d'aucune obligation de réserve ou de neutralité politique particulière.

En outre, pour la Commission de recours des réfugiés, "le réfugié comme tout homme est en droit de s'intéresser aux affaires politiques (avis 6384 du 4 avril 1968), comme tout homme, le réfugié possède le droit d'exprimer ses opinions (avis du 8 février 1973) ..."⁴⁵

La liberté d'expression étant un droit de l'homme, les réfugiés et les étrangers étant des hommes, ils bénéficient donc de cette liberté, comme le rappelle la Commission de recours des réfugiés.

Cependant, si la liberté d'expression est fondamentale et bénéficie à tout homme, elle n'est pas pour autant absolue. Elle peut subir certaines limitations. Ce fut le cas pour la liberté des réfugiés espagnols en 1939.

⁴³AD des Pyrénées Orientales, 109W297

⁴⁴v. notamment CE, 12 novembre 1997, *Ministre de l'Intérieur c/ association communauté tibétaine en France et ses amis*, RFDA, 1998, p.191; v. également François Julien-Laferrière, *Droit des étrangers*, PUF, collection droit fondamental, Paris, 2000, p.428-429

⁴⁵F. Tiberghien, *La protection des réfugiés en France*, 1984, Economica, Paris, cité par Stéphane Duroy, *Etranger*, in François Gazier, Roland Drago (sous la direction de), *Encyclopédie Dalloz, Contentieux administratif*, Tome 2, Dalloz, 1996, p.52, n°504

Section 2. Les atteintes à la liberté d'expression dans les camps de réfugiés espagnols

“Dans tous les cas, notre condition serait celle d’immigrés, d’esclaves privés du droit à la parole.”⁴⁶

I. Les atteintes à la liberté d'expression stricto sensu

Ces atteintes concernent principalement trois choses : la censure du courrier envoyés par les réfugiés (A), la censure des journaux de réfugiés (B) et l'interdiction des réunions et des activités politiques (C).

A. La censure du courrier envoyé par les réfugiés

“Les lettres étaient notre dernier bien, le dernier fil qui nous reliait encore à la vie.”⁴⁷

Pour les réfugiés, comme pour tout interné, le courrier que l'on expédie ou que l'on reçoit est un bien important, inestimable, le bien qui lie au monde extérieur; qui rompt l'isolement; qui fait que nous soyons encore homme dans un monde qui nous traite comme des bêtes; le bien qui apporte espoir et réconfort... Cela explique le nombre de lettres reçues et envoyées. “A Argelès et à St Cyprien qui sont les camps les plus peuplés, la baraque des PTT ne désemplit pas. A la mi-mars, 4 à 5000 personnes viennent quotidiennement retirer des lettres recommandées ou encaisser des mandats. Pour l'ensemble des trois camps des Pyrénées Orientales, il arrive chaque jour 20 000 lettres et il s'en expédie tout autant.”⁴⁸ L'importance que revêt le courrier pour les réfugiés internés explique aussi que la censure soit mal vécue.

A l'entrée de chaque camp est installé un service postal qui est géré par des fonctionnaires français et espagnols. Les internés reçoivent 2 timbres F (franchise postale) par mois et par personne; les lettres ne peuvent pas excéder quatre pages pour la France et deux pour l'étranger.

La correspondance limitée à une lettre et une carte par semaine subit une censure très stricte à l'intérieur comme à l'extérieur du camp. En effet, toute lettre expédiée doit obligatoirement passer par la censure. Deux officiers interprètes sont chargés du contrôle du courrier au départ ainsi qu'à l'arrivée afin de prévenir toute propagande visant à enrayer les retours en Espagne ou créer de

⁴⁶Antonio Miro, op.cit., p.130

⁴⁷Ibid. p.147

⁴⁸René Grando, Jacques Queralt, Xavier Febrés, op.cit. p.137-138

l'agitation.⁴⁹ Le censeur, bien qu'il reçoive des directives générales reste le seul juge de ce qui est écrit. Il a donc le pouvoir de retarder l'envoi d'une lettre, en n'apposant pas le cachet de la censure sur l'enveloppe ou même celui de déchirer et mettre à la poubelle la lettre.⁵⁰

Il faut noter que la correspondance est encore plus réduite dans les camps disciplinaires tel que celui de Collioure. A la censure, s'ajoute le manque de papier : "une fois par semaine, une ou deux feuilles de papier à lettre et un paquet de tabac pour 20 sont distribués aux internés. Moyennant le peu de papier concédé, ils peuvent envoyer des lettres mais l'administration les menace d'expulsion⁵¹ s'ils profitent de cette faveur pour dénoncer leurs conditions de détention."⁵²

Il est intéressant de comparer ce qui précède avec la situation des détenus aujourd'hui, dans les prisons françaises. Selon le Nouveau guide du prisonnier⁵³, le droit à la correspondance est un droit fondamental reconnu aux détenus. Ce droit étroitement lié à la liberté d'expression, est protégé par la CEDH (article 8).⁵⁴ Cependant, la confidentialité de la correspondance est largement ignorée par les textes. L'administration peut contrôler et lire toute la correspondance reçue ou envoyée à l'ensemble des détenus (et donc, si besoin est, la censurer), excepté les quelques cas qui bénéficient du secret de la correspondance (avocat, aumônier...).⁵⁵

Ainsi, les réfugiés espagnols de 1939 bénéficient d'un régime encore plus sévère que les détenus français d'aujourd'hui, le secret de la correspondance étant totalement bafoué.

B. La censure des journaux de réfugiés

Pendant l'année 1939, les camps deviennent des lieux d'expression culturelle. Pour lutter contre la démoralisation générale, le désarroi et le désœuvrement, certains réfugiés vont mettre sur pied toute une série d'activités culturelles : cours, conférences, activités sportives... et également création de "journaux" dont le Bolletín de los estudiantes à Argelès⁵⁶, le Bolletín de información de los profesionales de la enseñanza à Saint Cyprien, La hora de los Estudiantes au Barcarès... Cette "presse des sables", comme la nomme notamment Geneviève Dreyffus-Armand, est rudimentaire, parfois dactylographiée par les rares personnes qui disposent d'une machine à écrire, mais

⁴⁹Marie-Claude Rafaneau-Boj, op. cit. p.156

⁵⁰Francisco Pons, op.cit. p.76

⁵¹L'expulsion est pour eux synonyme de mise à mort : de retour en Espagne, ils sont sûrs de se retrouver en prison ou devant un peloton d'exécution.

⁵²Marie-Claude Rafaneau-Boj, op.cit., p.146

⁵³OIP, *le nouveau guide du prisonnier*, les éditions de l'atelier, Paris, 2000, p.153 et ss

⁵⁴v. exemples de jurisprudence de la CEDH concernant les atteintes au droit à la correspondance des détenus, in Roger Pinto, *La liberté d'information et d'opinion en droit international*, Economica, collection Etudes juridiques comparatives et internationales, 1984, Paris, p.144 et ss

⁵⁵v. également, le règlement intérieur de la Maison d'arrêt de Nanterre de 1997, fiche n°4-2

⁵⁶v. reproduction de ces journaux dans Plages d'exil

généralement manuscrite sur des feuilles de papier pelure, reproduite à seulement quelques exemplaires.

Pour Serge Salaün, la création de ces organes d'expression et de diffusion s'inscrivent "dans la rigoureuse continuité avec les 32 mois de guerre"⁵⁷. La préoccupation culturelle apparaît dominante dans ces journaux, afin de ne pas tomber sous le coup de la censure. Ils ne comportent en effet ni critique à l'égard des conditions de vie dans les camps, ni discussion politique. Toute expression politique est prohibée dans les camps. C'est pour cela que les réfugiés se tournent vers des activités culturelles, seules activités collectives tolérées par la censure.

"Cette presse, exclusivement culturelle, aux mains des éducateurs et des enseignants, est la seule expression idéologique (écrite et publiée) du camp. Il n'y a pas de presse de parti ou de syndicat, pas d'organe d'ancienne unité militaire, pas d'expression politique explicite."⁵⁸

Ce travail culturel initié par les internés eux-même va être reconnu officiellement par les autorités des camps, sur ordre du ministre de l'Intérieur, en mai 1939. "Cette reconnaissance officielle (...) permet une intensification de l'activité culturelle" mais "se double aussi d'un contrôle inexistant lorsque ces initiatives isolées passaient inaperçues, d'une censure ou d'une auto-censure qui teintera d'humour les bulletins publiés et exclura toutes revendications ou expressions politiques."⁵⁹

Par une circulaire du 5 mai 1939, le ministre de l'Intérieur annonce qu'il a été obligé d'"interdire certaines publications nettement tendancieuses qui avaient pour but ou pour effet d'enrayer le mouvement de retour des réfugiés" et demande aux autorités des camps d'"être particulièrement vigilant sur toute propagande de cette nature" et de "prendre toutes les mesures pour interdire et, quand cela est administrativement ou judiciairement possible, sévir contre les auteurs."⁶⁰ Suite à cette circulaire, les interventions militantes seront encore plus prudentes et le recours à l'art de la litote caractérisera ces journaux. "Ainsi, sont évoqués avec grande prudence et esprit à la fois les rapatriements en Espagne franquiste : "quelques petits inconvénients s'opposent à de si beaux projets"⁶¹.

Outre cette "presse des sables", en septembre 1939, naît la presse parlée à St Cyprien. Pendant une heure, les haut-parleurs sont mis à la disposition des républicains espagnols. Mais le script de l'émission des réfugiés est, bien entendu, préalablement soumis à l'approbation de l'état major du camp.

⁵⁷Serge Salaün, *Education et culture dans les camps de réfugiés*, in Jean-Claude Villegas (sous la direction de), *Plages d'exil, Les camps de réfugiés espagnols en France, 1939*, Dijon, BDIC - Hispanistica XX, 1989, p.119

⁵⁸ibid. p.120

⁵⁹Jean-Claude Villegas, *La culture des sables : presse et édition dans les camps de réfugiés*, in Jean-Claude Villegas, op. cit, p.136

⁶⁰Ibid.

⁶¹Ibid.

C. L'interdiction des réunions et des activités politiques

Dans les camps, les réunions politiques ainsi que toutes activités politiques sont officiellement prohibées. Cependant, les internés réussissent à passer outre ces interdictions.

Ainsi, “malgré la boue et l'interdiction de passer d'un îlot du camp à un autre”, et en dépit du caractère clandestin de cette activité, des groupes de discussion informels se sont constitués. “Les intéressés se réunissaient par affinités politiques, mais, quand il s'agissait d'une assemblée d'opinions différentes et complémentaires, cela avait un plus grand retentissement...”⁶² Des réunions politiques sont en effet tenues dans les baraques ou dans un coin isolé du camp, malgré les interdictions.

Francisco Pons raconte, par exemple, une réunion des JSU⁶³ à laquelle il a participé. Etant professeur de français, il avait demandé à ce que cette réunion apparaisse comme un cours, afin de se protéger d'un éventuel contrôle des autorités du camp (la sanction dans ce cas aurait pu être outre le rouage de coup, l'envoi à l'hippodrome ou dans un camp disciplinaire). Bien lui en a pris. Un officier est en effet venu voir ce qu'il se passait dans le baraquement et la “couverture” a fonctionné.⁶⁴

Les autorités sont au courant de ces réunions⁶⁵ mais ne peuvent rien faire pour y remédier.

Les distributions de tracts ou affichages sont également prohibés. Cependant, les rapports des autorités montrent une activité importante en la matière. Ainsi, des tracts contre l'enrôlement dans les compagnies de travailleurs espagnols sont apposés sur la baraque de commandement de l'îlot S au camp de Barcarès, dans la soirée du 21 juillet 1939⁶⁶; une centaine d'affiches manuscrites sont également apposées, début juin 1939, sur les baraquements du camp d'Argelès sur Mer. Les revendications concernent également la constitution des compagnies de travailleurs étrangers⁶⁷. Les tracts distribués ou collés concernent également l'enrôlement dans la légion⁶⁸ ou informent du risque encouru par ceux qui retournent en Espagne (emprisonnement ou exécution)⁶⁹.

⁶²Jacinto Luis Guereña, *Contribucion a una escenografia del exilio republicano en Francia* (situaciones vividas y culturales), in *Españoles en Francia, 1936-1946*, coloquio internacional, Salamanca, mai 1991, p.305, cité par Dreyffus Armand et Témine, *Les camps sur la plage, un exil espagnol*, Autrement, 1995, Paris, p.102-103

⁶³Jeunesses Socialistes Unifiées

⁶⁴Francisco Pons, op.cit. p.120-121

⁶⁵v. par exemple, la lettre du commissaire divisionnaire de la police spéciale au préfet des Pyrénées Orientales en date du 14 avril 1939 : “Dans les camps de St Cyprien et d'Argelès, des réunions nocturnes ont lieu. Elles seraient organisées par la FAI, le POUM et la CNT et certains éléments indisciplinés du PCE.”, AD 31W274

⁶⁶AD 31W274 extrait : “Nous ne voulons pas de démocraties qui soient dégénérées, nous voulons seulement du travail avec liberté et qu'on nous paie le solde qu'un être humain a besoin pour vivre. (...) Copains qui avez lutté pour la liberté d'un peuple qui n'a pas voulu être esclave du fascisme, nous vous rendons compte de ce que sont les Cie de travailleurs, qui veulent nous faire esclaves, ces gouvernements pourris qui sont ceux qui ont la culpabilité de notre déroute. Maintenant nous devons nous imposer pour que cette pourriture ne profite pas de nos corps...”

⁶⁷v. annexe 2

⁶⁸Au camp de Gurs, Paul Pirchter et Otto Flatter, deux anciens membres des Brigades Internationales, ont été roués de coup jusqu'au sang pour avoir distribué des tracts visant à empêcher l'enrôlement dans la Légion. v. Marie-Claude

L'interdiction d'expression et d'activités politiques alla même dans certains cas (en Ariège notamment) à interdire aux réfugiés de chanter l'Internationale.⁷⁰

II. Les atteintes au libre accès à l'information

La censure du courrier reçu par les réfugiés (A), celle des journaux entrant dans les camps (B) et la nécessaire autorisation pour les visites (C) illustrent les restrictions apportées à la liberté d'accès à l'information .

A. La censure du courrier reçu par les réfugiés

Les internés peuvent recevoir des lettres et des colis⁷¹, mais comme nous l'avons vu précédemment, ces envois sont soumis à la censure. En outre, les autorités peuvent les intercepter⁷². Cette censure française se double d'une censure du côté espagnole et oblige les familles restées en Espagne à développer des subterfuges pour relater ce qu'il se passe en Espagne franquiste. Ainsi, les premières lettres qui arrivent aux réfugiés paraissent incompréhensibles mais leurs destinataires vont vite trouver la clé qui permet de les déchiffrer. Les familles y glissent des avertissements codés sur ce qui attend ceux qui reviendraient en Espagne.

“Dans l'une d'elle, il est dit : “On t'a trouvé de l'embauche là où travaille ton frère”; donc au cimetière puisque le frère est mort et enterré. Dans une autre : “Ton beau frère a déménagé, il est en pension dans un hôtel de la rue d'Entença”; sans doute incarcéré puisque c'est dans cette rue que se trouve la prison Modelo , ou encore : “Tu pourras aller travailler le champ non loin de la maison; on y embauche beaucoup de monde”; Or le seul champ à proximité est le Campo de la Bota, où ont lieu depuis toujours les exécutions des condamnés par les tribunaux militaires.”⁷³

Francisco Pons donne lui aussi quelques exemples de lettres codées : “Paco, tu primo, siempre sigue lo mismo” - Ton cousin Paco est toujours dans la même situation, c'est-à-dire en prison; “El novio de A. està muy enfermo” - Le fiancé de A. est très malade (le procès prend très mauvaise tournure); “Te anuncio la muerte del niño Verd, tan robusto como estaba, pero tal vez el

Rafaneau-Boj, op.cit. p.178

⁶⁹Ibid. p.157

⁷⁰René Grando, p.45

⁷¹sauf à Collioure où l'isolement est complet : correspondance extérieure, colis (sauf pull et chaussette), visite et journaux sont interdits. Les lettres en provenance d'Espagne sont réexpédiées au ministre de l'intérieur. v. Marie-Claude Rafaneau-Boj, op.cit p.146

⁷²le 9 mars 1939, le préfet de la Loire transmet ainsi au préfet de l'Ariège deux lettres destinées à des réfugiés du camp du Vernet, “à faire parvenir, s'il le juge utile, aux destinataires”. Ibid. p.157

⁷³Ibid. p.135

clima no le sentaba bien “. Je te fais part du décès de l’enfant Verd, un garçon si robuste, mais il se peut que le climat ne lui ait pas convenu (Verd avait été exécuté); “En el taller de Rosario también tienen mucho trabajo” - L’atelier de Rosario a aussi beaucoup de travail. (Le cimetière où Rosario reposait depuis de nombreuses années recevaient beaucoup de cadavres de fusillés); “Hay muchos pedidos hechos” - de nouvelles condamnations à mort avaient été prononcées : “de nombreuses commandes passées”.⁷⁴

Lorsque les camps commencent à s’organiser, les autorités permettent aux réfugiés de s’occuper eux-mêmes des problèmes d’intendance, de courrier, d’infirmerie... Les communistes vont vite réussir à obtenir tous les postes de responsabilité et acquérir une situation prépondérante. Or, les internés vont se rendre compte que “le courrier ne parvient pas toujours à son destinataire ou montre des signes évidents de censure. Cette intervention va être très mal supportée. Dans un univers concentrationnaire où le seul lien avec l’extérieur passe par le courrier, rompre ou toucher ce lien équivaut à une terrible torture!”⁷⁵ Disparaissent les lettres suspectes mais également la presse non communiste : des journaux anarchistes (Le Libertaire), socialistes (Avanti) ou républicains (Giovine Italia) vont être interceptés.

Cette deuxième censure n’est bien sûr pas celle qui prédomine dans les camps et il ne faut pas en exagérer son importance. Cependant, elle a existé et paraît encore plus blessante que la censure effectuée par les autorités des camps.

B. L’autorisation des journaux entrant dans les camps

La presse régionale et même certains journaux en langue espagnole peuvent pénétrer dans les camps, sous contrôle de la direction. Tous les journaux de gauche sont interdits. “Le 13 mai 1939, le préfet des Pyrénées Orientales informe Albert Sarraut que “la vente de journaux est limitée à la presse régionale : La Dépêche et la Petite Garonne. Les autorités militaires ont refusé l’entrée du Midi Socialiste. Il m’est apparu qu’il y avait lieu d’occuper l’esprit des miliciens par des lectures choisies.” La veille, la vente de ce quotidien a été officiellement interdite par Albert Sarraut.”⁷⁶

Les journaux autorisés à être vendus dans les camps sont rares⁷⁷ et souvent opposés à la présence des républicains espagnols en France. Ainsi, les réfugiés ne peuvent lire officiellement que des journaux qui les traînent dans la boue, les humilient. “Le Matin de Paris - écrit Francisco Pons - est un journal qui nous aime bien. Il se peut que cet amour délirant soit la raison pour laquelle l’administration des camps autorise sa vente. Il est comme une marguerite qu’on effeuille jour après jour en prononçant ou plutôt en écrivant d’autres mots que ceux rituels du jeu.(...) Qu’ on en juge.

⁷⁴Francisco Pons, op.cit. p.213; v. aussi, Giroud, Dethorey, op.cit. p.21

⁷⁵Marie-Claude Rafaneau-Boj, op.cit. p.183

⁷⁶Ibid. p.157

⁷⁷En juillet 1939, la vente des journaux se limite à environ 300 exemplaires de la Dépêche, 100 de la Petite Garonne et quelques Paris Soir. Ibid. p.157

Non content de nous appeler “Los Rojos” - les rouges -, mot banalement mis en circulation par les franquistes au début de la guerre civile, le *Matin* nous fait savoir sans nuance que nous sommes aussi la Pègre... Assassins, bandits, voleurs, tueurs... Ce sont des épithètes qui reviennent régulièrement sous la plume des journalistes chargés d’épouvanter le bon peuple de France afin qu’il chasse toute idée de solidarité à notre égard...”⁷⁸

Si parfois les journaux de gauche sont autorisés, il est rare qu’ils parviennent aux internés. Il en est ainsi du *Midi Socialiste*, autorisé en mars 1939 sous réserve d’une censure de la “chronique réservée aux réfugiés”.⁷⁹

L’interdiction de certains journaux tout comme l’interdiction des réunions publiques va être contournée. “Le PCE⁸⁰ parvient à se réorganiser sur les lieux d’internement. (...) Les PC mettent en place un réseau de distribution pour acheminer leurs publications, essentiellement du PSUC⁸¹ - ainsi que l’*Humanité* et des textes de l’Internationale communiste - dans les centres d’hébergements et les camps d’internement, parvenant à déjouer la surveillance policière.”⁸² Les publications éditées dans les autres camps parviennent également à y pénétrer.

Nous pouvons faire, concernant ce sujet, un nouveau parallèle avec la situation dans les prisons françaises, aujourd’hui. Les détenus peuvent en principe avoir accès à tous les journaux ou revues qu’ils souhaitent à condition qu’elles n’aient pas fait l’objet d’une saisie dans les trois derniers mois et qu’elles ne contiennent pas de menaces contre la sécurité des personnes ou des établissements pénitentiaires. Ils peuvent s’y abonner, les acheter à la cantine et commander les publications non disponibles à la cantine.

Ceci est la théorie. Un détenu demandant à s’abonner à *Charlie Hebdo* s’est vu par exemple refuser cet abonnement; des articles de presse envoyés par une personne à un détenu ont été censurés par l’administration de Fleury-Mérogis⁸³; les membres du GENEPI de Dijon proposant une revue de presse régulièrement aux détenus ne peuvent pas y intégrer des articles de n’importe quels journaux : ces derniers sont contrôlés.

C. Des visites soumises à autorisation

Les visites aux internés sont soumises à une autorisation. Dans un camp comme Le Vernet (Ariège), où sont internés des éléments dits dangereux, les visites “se limitent aux seuls membres de la famille porteurs d’une autorisation spéciale et munis d’une pièce d’identité, et aux personnes accréditées par le gouvernement. Les autorisations de visite passent par le commandant du camp, le

⁷⁸Francisco Pons, op. cit. p.55-56

⁷⁹Marie-Claude Rafaneau Boj, op.cit. p.157

⁸⁰Parti Communiste Espagnol

⁸¹Parti Socialiste Unifié de Catalogne

⁸²Geneviève Dreyffus-Armand, *L’exil des républicains espagnols* en France, op. cit. p.94

⁸³OIP, op.cit. p.153

préfet et l'autorité militaire de la région (Toulouse) ou, à défaut, le lieutenant, chef du poste de police du camp. Indépendamment de la famille et des personnes chargées de missions officielles, les seules personnes ou organismes autorisés à pénétrer dans le camp (accrédités par le gouvernement) sont les pasteurs pour exercer leur ministère, quelques fédérations nationales (chemin de fer, éducation nationale...) uniquement pour l'accès au parloir, certains directeurs d'hospice, les délégués de la Croix Rouge internationale, les représentants du gouvernement franquiste, les personnes mandatées par la délégation du Mexique (SERE), le Comité central espagnol de secours pour l'Espagne républicaine, comité de solidarité américain qui jouit aux USA d'une bonne réputation.”⁸⁴

A Argelès, au début, les hommes peuvent sur simple demande, voir leur famille. Mais, face au nombre important de demandes, le directeur du camp fait afficher sur toutes les baraques un avis qui dit textuellement : “La seule façon de retrouver sa famille est de revenir en Espagne. Tous ceux qui veulent voir leur femme doivent s'inscrire pour rentrer en Espagne. Toutes les autorisations de visite sont suspendues”.⁸⁵

Il ne suffit pas, pour entrer dans un camp, de faire une demande. Cette dernière “est soumise à une enquête préalable destinée à établir l'appartenance politique ou syndicale et la moralité du demandeur. Quel que soit le motif, la demande est rejetée catégoriquement pour tout groupe ou personne appartenant ou évoluant dans la mouvance de la gauche ou de l'extrême gauche. Le 13 mars 1939, Marcel Berge, représentant de l'Union des syndicats de la région du sud ouest (SNCF), sollicite l'autorisation de distribuer des secours à ses homologues espagnols. Cette autorisation est refusée car Marcel Berge a une activité syndicale et politique. Militant et orateur communiste, il a été candidat aux élections législatives de 1937 et est inscrit au carnet B de Haute Garonne.”⁸⁶ En juin 1939, le lieutenant colonel Entz, commandant du Vernet, précise : “Pour des raisons d'ordre et de discipline, il y a lieu d'éviter tout contact entre les miliciens et les représentants des organisations politiques et syndicales et de réserver les autorisations de visite aux miliciens, aux seuls membres de leur famille.”⁸⁷

Les autorisations de visite sont donc distribuées parcimonieusement et ne vont finalement être accordées qu'aux membres des familles et aux personnes accréditées par le gouvernement. Il n'y aura pas de contact possible entre les membres des organisations politiques de gauche, à moins que ceux-ci aient une accréditation gouvernementale, et les réfugiés internés.

Il faut rappeler qu'en dehors des visites autorisées, il est strictement interdit d'approcher du camp ou de séjourner sur la route qui y mène. “Ceux qui enfreignent ces ordres s'exposent à la brutalité des gardes et provoquent des sanctions vis-à-vis des internés qui encourent plusieurs jours de prison.”⁸⁸

⁸⁴Marie-Claude Rafaneau-Boj, op.cit. p.156

⁸⁵René Grando, Jacques Queralt, Xavier Febrès, op. cit. p.121

⁸⁶Marie-Claude Rafaneau-Boj, op.cit. p.157-158

⁸⁷Ibid. p.158

⁸⁸Ibid. p.157 ; v. Giroud, Dethorey, op.cit. p.11

Le régime décrit ci-avant s'apparente fortement non à une simple restriction d'une liberté mais plutôt à une négation de cette liberté. En effet, comme le rappelle Francisco Pons, les seuls lieux où il règne une totale liberté d'expression, une liberté sans aucun contrôle, sont "les portes et les parois des latrines [qui] deviendront l'expression sentencieuse et politisée de toute la population du camp et de tout ce qui la divise."⁸⁹

Ces atteintes à la liberté d'expression des réfugiés espagnols sont des mesures du Ministre de l'Intérieur, du préfet ou du directeur du camp, ces derniers étant tous des autorités administratives disposant du pouvoir de police. De telles mesures, portant atteinte à une liberté, qui plus est une liberté aussi fondamentale que la liberté d'expression, doivent être justifiées. Nous allons donc étudier les fondements possibles de ces atteintes à la liberté d'expression.

⁸⁹Francisco Pons, op.cit. p.68

Chap2. Les fondements juridiques de ces atteintes à la liberté d'expression des réfugiés espagnols dans les camps français

“La liberté est la règle, la restriction de police l'exception”⁹⁰. Ce principe, constamment rappelé par le juge administratif en cas de conflit entre l'ordre et la liberté, indique que, normalement, les limites apportées aux libertés par l'autorité administrative ne sont valables que si elles sont autorisées par la loi. Si le maintien de l'ordre public est un fondement reconnu des atteintes à une liberté (section 1), la bonne conduite des relations diplomatiques semble être un fondement plus critiqué (section 2).

Section 1. Un fondement d'ordre interne : l'ordre public

“La liberté individuelle ne constitue pas (...) un absolu. Si l'homme peut faire “ce qui ne nuit pas à autrui” (article 4 de la DDHC), ses actes sont limités moralement par le droit des autres hommes. Elle est également limitée par les nécessités d'ordre public et de la sécurité publique dont le maintien incombe à l'administration en vertu de la loi et conformément à elle.”⁹¹ Les autorités administratives détenant des pouvoirs de police peuvent donc édicter des mesures restreignant une liberté. Cependant, ces mesures de police ne peuvent toucher à une liberté que lorsque l'exercice de cette liberté risque d'entraîner des troubles à l'ordre public. Il convient par conséquent de s'intéresser à la notion d'ordre public (I) et à la nécessaire conciliation entre l'ordre public et les libertés (II).

I. Qu'est-ce que l'ordre public?

A. Définition de la notion d'ordre public

L'ordre public peut se définir comme “une vaste conception d'ensemble de la vie en commun sur le plan politique et administratif. Son contenu varie évidemment du tout au tout selon les régimes”⁹².

⁹⁰M. le commissaire du gouvernement Corneille, conclusions sur CE 17 août 1917 Baldy, rec.p.638

⁹¹E.Desgranges, *Libertés individuelles*, in Emmanuel Vergé et Georges Ripert (sous la direction de), Encyclopédie Dalloz, Droit administratif, Tome 2, Paris, 1954, p.289

⁹²Raymond Guillien, Jean Vincent (sous la direction de), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, Paris 10ème édition,

1. Historique de la notion d'ordre public

En France, ce concept d'ordre public est formulé sous l'action des légistes : il existe dans la société un ordre supérieur, l'ordre public. Cet ordre d'origine divine est fondé sur les principes de la morale chrétienne. Avec la Révolution, l'ordre public va faire peau neuve : il sera résumé par les grands principes de la DDHC : liberté individuelle, égalité, propriété. Quiconque va à l'encontre de ces grands principes, porte atteinte à l'ordre public. Pour Hauriou, il est resté de cette évolution qui se poursuit au XIX^{ème} siècle par une conception libérale de l'ordre public, un noyau conceptuel : le règlement de la cité, par opposition à tout ce qui ressortit à la vie et aux affaires privées.⁹³

2. Définition de la notion d'ordre public

“L'ordre public est un ordre matériel et extérieur”⁹⁴. L'ordre public est tout d'abord un ordre, ce qui signifie en premier lieu l'absence de trouble. Ainsi, quand on emploie cette expression, on pense avant toute chose à l'ordre dans la rue. Mais le mot “ordre” signifie également et surtout ordonnancement, c'est-à-dire mise en place d'une organisation permettant de maintenir effectivement la paix. “L'ordre public est” en effet “quelque chose de plus que l'absence de troubles.” C'est “le fruit d'une oeuvre constructive, résultat des efforts pour instaurer un ordre vivant, dynamique.”⁹⁵

En outre, cet ordre est public. Hauriou oppose “la vie privée (qui) a pour lieu les maisons, les habitations, d'une façon générale les propriétés privées” et “la vie publique (qui) a pour lieu les rues, les places publiques, les bâtiments publics”⁹⁶. Le public désignant un nombre plus ou moins considérable de personnes réunies, le bon ordre doit être assuré également dans tous les lieux privés où le public peut accéder, ce qui va à l'encontre de l'opposition nette exposée par Hauriou.

B. Les composantes de l'ordre public

Les composantes de l'ordre public sont de deux sortes : il y a d'une part, celles qui appartiennent à la trilogie traditionnelle (1) et d'autre part, celles qui ont été ajoutées au fil de l'évolution de la notion d'ordre public (2).

1995, p.388

⁹³v. Paul Bernard, *La notion d'ordre public en droit administratif*, Thèse pour le doctorat d'Etat, Paris, LGDJ, 1962, pp.250-251; Alain Plantey, *Définition et principes d'ordre public*, in Raymond Paulin (sous la direction de), *L'ordre public*, acte du colloque des 22 et 23 mars 1995, Paris, PUF, Paris, 1996, p.27

⁹⁴Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12^{ème} édition, p.549

⁹⁵Paul Bernard, op.cit. p.44

⁹⁶note sous Cass 22/6/1900, Sirey, 1901, I, 377

1. La trilogie traditionnelle

La trilogie traditionnelle est exposée pour la première fois par la loi des 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790 sur l'organisation départementale et consacrée par l'article 97 de la loi du 4 avril 1884 sur l'administration des communes, devenu aujourd'hui l'article L231-2 du code des communes : "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la sécurité publique". Elle est reprise par l'article L2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa version minimale, la notion d'ordre public a pour objectif d'assurer la paix publique, c'est à dire la sécurité publique, la salubrité publique et la tranquillité publique.

a. La sécurité publique

"L'existence de l'Etat suppose une société viable, donc une société où règne un minimum de sécurité publique."⁹⁷

"La sécurité est certainement la composante de l'ordre public qui s'impose avec le plus d'évidence. Elle figure au coeur même de la notion d'ordre public qui traduit d'une manière générale le besoin de sécurité du groupe social."⁹⁸ Ainsi, le Conseil Constitutionnel dans une décision de 1981 affirme que "la sécurité des personnes et des biens" est une composante de l'ordre public.⁹⁹

Paul Bernard définit la sécurité publique ou sûreté publique comme étant "la protection contre les accidents qui menacent la collectivité ou les individus."¹⁰⁰ Il assimile donc ces deux notions. Est-ce que sécurité publique est synonyme de sûreté publique? Marie-Caroline Vincent-Legoux conclut par l'affirmative¹⁰¹. L'article L131-2 du code des communes opère par conséquent une redondance qui souligne l'importance de cet objectif.

"La sécurité vise essentiellement la protection contre les accidents"¹⁰². Elle a pour objectif de réduire au maximum les risques de dommages causés aux personnes ou aux biens. "L'interdiction générale de la violence" concerne donc la sécurité publique. Les autorités de police doivent à ce titre essayer de prévenir les agressions.

b. La salubrité publique

"La salubrité est un facteur de paix, la condition sine qua non de l'ordre dans la cité."¹⁰³

⁹⁷Marie-Caroline Vincent-Legoux, *L'ordre public, Etude de droit comparé interne*, Thèse, 1996, p.541

⁹⁸Marie-Caroline Vincent-Legoux, op.cit. p.538

⁹⁹CC 80-127 DC des 19 et 20/01/1981, rec. p.15, GDCC n°31

¹⁰⁰Paul Bernard, op.cit. p.16

¹⁰¹Marie-Caroline Vincent-Legoux, op.cit. p.538 et ss

¹⁰²Philippe Braud, *La notion de liberté publique et ses implications en droit français*, LGDJ, 1968, p.423

¹⁰³Paul Bernard, p.21

La salubrité publique, synonyme d' "hygiène publique"¹⁰⁴, "peut être définie comme la réduction des risques de maladies résultant directement de la pollution du "milieu", du cadre de vie, dans toute la mesure compatible avec le maintien des libertés. L'objectif poursuivi consiste à limiter les sources de maladies en agissant sur les milieux dans lesquels les hommes évoluent pour qu'ils deviennent ou restent sains."¹⁰⁵

A l'origine, la salubrité publique était un objectif aux proportions très limitées : il s'agissait exclusivement de l'hygiène dans les lieux publics et les mesures prises à cet égard ne visaient qu'à réaliser des conditions générales de salubrité. Depuis, le champ d'application de la salubrité publique s'est élargi, les exigences de salubrité sont devenues plus nombreuses et plus rigoureuses. En outre, la salubrité des lieux privés pouvant conditionner la salubrité publique, elle intéresse également l'ordre public.

c. La tranquillité publique

La tranquillité figure expressément dans l'article L 131-13 du code des communes qui énumèrent les buts du pouvoir de police générale du préfet mais elle n'apparaît implicitement que dans les articles L 131-2 du code des communes et L 2212-2 du code des collectivités territoriales relatifs au pouvoir de police générale municipale, à travers l'expression "bon ordre". Cependant, elle figure dans les illustrations données par ces articles : le maire doit "réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique."

La tranquillité publique "vise la réduction des bruits et des agitations propres à troubler le repos et le calme des membres d'une collectivité"¹⁰⁶. Au regard de la jurisprudence, elle s'identifie au "repos des habitants". Elle va justifier la lutte contre le bruit¹⁰⁷ ou servir de fondement au respect du repos nocturne des habitants¹⁰⁸.

La tranquillité publique est une des composantes essentielles de "l'ordre dans la rue", aux côtés de la sécurité publique et de la sûreté de l'Etat. Elle va fonder notamment l'interdiction d'une manifestation sur la voie publique¹⁰⁹. La tranquillité publique paraît menacée par des agitations excessives et des mouvements de foule.

¹⁰⁴CE 22/6/1984 Préfet de police de Paris c/ Ste le monde du tennis, rec. p.245

¹⁰⁵Marie-Caroline Vincent-Legoux, op.cit. p.555

¹⁰⁶Ibid. p.558

¹⁰⁷CE 19 novembre 1909 Le Blevec, Sirey, 1912, III, 65; 24/05/2005 10 avril 1930 Deronne, rec.417

¹⁰⁸CE 26 juillet 1933 Justin, Sirey, 1933, III, 94

¹⁰⁹v. par exemple CE 13.01.1893 Potiron, rec. p.6

2. L'ordre public, une notion qui évolue

Il faut noter que l'ordre public est une notion qui évolue en fonction du lieu et de l'époque. Ainsi, la jurisprudence a pu ajouter de nouvelles composantes à cette notion. Nous pouvons citer en exemple l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 octobre 1936, Union parisienne des syndicats de l'imprimerie, qui reconnaît expressément dans le cadre des pouvoirs généraux de police la sauvegarde de l'esthétique¹¹⁰; ou, plus récemment, l'arrêt du 27 octobre 1995, Commune de Morsang sur Orge¹¹¹, qui fait du respect de la dignité humaine une composante de l'ordre public.

La jurisprudence y a également inclus la notion de moralité publique, en particulier en ce qui concerne la liberté de la presse. Ainsi, ont pu être jugés contraires à la moralité publique les actes portant atteinte à la dignité de la personne humaine...¹¹²

C. Le rôle de l'ordre public

“L'ordre public est dans la nature de la cité”, “il traduit ses solidarités morales, politiques, voire religieuses. (...) L'ordre public dépasse dès lors la lutte contre le désordre; il est le fondement même de l'organisation sociale, la discipline nécessaire à la communauté, ce qui explique son caractère à la fois stabilisateur et conservateur. Il est à la base de la société de droit parce qu'il garantit la sécurité des personnes et la sûreté de la vie collective, la distribution et la limitation des prérogatives sociales, le respect des principes généraux du droit et l'application des procédures.”¹¹³

L'ordre public apparaît comme un frein dans le sens où il limite les libertés pour empêcher tous troubles sociaux. Mais la notion d'ordre public protège un certain ordre déterminé qu'elle tend à édifier sur des bases de liberté et d'égalité. “L'ordre public est à la fois un objectif et un résultat : il naît de l'opposition dialectique entre l'autorité indispensable à la société et les libertés nécessaires aux individus. (...)” Elle “s'efforce de réaliser le bien commun, garantissant aux particuliers l'exercice harmonisé de leurs droits et libertés.”¹¹⁴

Ainsi, la notion d'ordre public a deux rôles : il est le protecteur d'un ordre établi, d'une organisation de la société, mais il est également le protecteur des libertés publiques, au sens où les autorités de police ne peuvent porter atteinte à ces libertés qu'au cas où il y a un risque de troubles ou des troubles à l'ordre public. “L'ordre public est aussi une condition d'exercice des libertés. La destruction de l'ordre public, la paralysie des institutions sociales et le règne de la force et de la

¹¹⁰v. sur cette question de l'esthétique comme composante de l'ordre public, Paul Bernard, op.cit. p.27 et ss

¹¹¹GAJA, n°119, p.790

¹¹²Paul Bernard, op.cit. p.584 et ss

¹¹³Alain Plantey, op. cit. p.28

¹¹⁴Paul Bernard, op.cit. p.252

violence marquent la fin assurée des droits de l'homme.”¹¹⁵ Il faut donc opérer une nécessaire conciliation entre l'ordre public et les libertés.

II. La nécessaire conciliation de l'ordre public et des libertés publiques et les conditions de sa légalité

Les citoyens ont droit d'exercer les libertés publiques sans autre limite que la liberté des autres (article 4 DDHC). Mais les nécessités d'ordre public peuvent imposer des restrictions. Cette possibilité est prévue par exemple par l'article 10 de la DDHC : “Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.” Il s'agit d'opérer une conciliation entre ces libertés et la nécessité du maintien de l'ordre public (A). Mais, pour être valable, une mesure de police qui opère une telle conciliation doit répondre à certaines conditions (B).

A. La conciliation entre l'ordre public et les libertés

Il appartient au législateur d'opérer la conciliation entre l'exercice d'une liberté et la sauvegarde de l'ordre public qui a été consacré objectif à valeur constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel¹¹⁶. Ce rôle attribué au législateur est rappelé par le Conseil Constitutionnel dans une décision du 18 janvier 1995.¹¹⁷

Cependant, les autorités de police sont autorisées à intervenir en cas de troubles ou de risques de troubles à l'ordre public. Elles doivent également opérer une conciliation entre les deux éléments en conflit. “Les principes guidant l'attitude de l'administration sont très simples. Une limitation des libertés est indispensable pour assurer le maintien de l'ordre public, sans lequel la loi du plus fort remettrait en cause l'exercice même des libertés. Toutefois, ces restrictions doivent être limitées au strict nécessaire car un des buts que s'assigne l'Etat libéral est précisément la préservation de la liberté individuelle.”¹¹⁸ En effet, “dans cette nécessaire conciliation, [la] préoccupation première [de l'autorité administrative] ne doit pas être de maintenir l'ordre, mais plutôt de permettre l'usage de la liberté sans compromettre l'ordre.”¹¹⁹

¹¹⁵Yves Madiot, *Droits de l'homme*, Paris, Masson, 1991, p.167

¹¹⁶CC 17 janvier 1989 CSA, GDCC, 44

¹¹⁷CC 18 janvier 1995 Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité; v. également CC 21 juillet 1982, rec. p.48

¹¹⁸Jean Morange, *Droits de l'homme et libertés publiques*, PUF, 2000, p.93-94

¹¹⁹Jean Morange, op.cit. p.95

En matière de conciliation, la jurisprudence du Conseil d'Etat a joué un rôle déterminant. Dans un arrêt du 5 février 1937¹²⁰, le juge administratif rappelle ce principe : “l'exercice des pouvoirs de police conférés à l'autorité chargée du maintien de l'ordre doit se concilier avec le respect de la liberté de réunion.” Ce principe de conciliation avait été dégagé auparavant dans l'affaire Baldy, en 1917¹²¹ et repris notamment dans les arrêts Benjamin¹²² et Buccard¹²³.

“Cette conciliation se réalise en fonction de deux éléments : l'importance de la liberté en cause, ce qui conduit à établir une “échelle” des libertés; la gravité des atteintes à l'ordre public, ce qui suppose une analyse concrète de ces atteintes.”¹²⁴

Il ne suffit pas aux autorités qui détiennent le pouvoir de police de concilier l'ordre et la liberté en cause : les mesures prises par ces dernières ne seront légales qu'à certaines conditions.

B. Les conditions de la légalité d'une telle conciliation

1. Les conditions de la légalité des mesures de police

A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a rappelé le caractère exceptionnel de la restriction de police et établit un contrôle rigoureux sur l'interprétation des nécessités de l'ordre public : “l'intention manifeste du législateur a été ... de respecter autant que possible les libertés et de n'y porter atteinte que dans “la mesure strictement nécessaire au maintien de l'ordre”...”¹²⁵

Pour être légitime, une mesure d'ordre public doit être nécessaire, c'est à dire motivée par une menace réelle de désordre. Elle doit être fondée sur des faits matériellement exacts; efficace c'est-à-dire que son objet doit être adapté au trouble à réprimer et que le résultat doit être effectivement réalisé; proportionnée au but à atteindre.

Ce principe de proportionnalité a été dégagé par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Benjamin¹²⁶ : “l'éventualité de troubles, allégué par le maire de Nevers, ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qui lui appartenait de prendre.”

Ce principe signifie que le détenteur de l'autorité de police doit prendre la mesure la moins contraignante, celle qui restreint le moins une liberté, pour maintenir l'ordre. C'est à dire, qu'en l'espèce, le maire de Nevers n'avait pas à interdire la réunion alors qu'il pouvait placer des forces

¹²⁰CE 5 février 1937 Bujadoux, D 1938, III, 19

¹²¹CE 17 août 1917 Baldy, rec. p.638

¹²²CE 19 mai 1933 Benjamin, DP, 1933, III, 54, GAJA n°52, p.282

¹²³CE 23 décembre 1936 Buccard, D, 1938, III, 22

¹²⁴Roland Drago, *Les atteintes à l'ordre public*, in Raymond Paulin, op.cit. p.49

¹²⁵CE 19 février 1909 Abbé Olivier, rec. p.181

¹²⁶CE 19 mai 1933 Benjamin, DP, 1933, III, 54; GAJA n°52, p.282

de police pour empêcher tout trouble susceptible de se produire. “Une mesure générale, absolue et définitive est illégale quand une mesure limitée, partielle et temporaire suffit.”¹²⁷

En outre, une mesure de police qui aurait pour conséquence de supprimer directement ou indirectement une liberté, par exemple en soumettant l’exercice de cette liberté à des limitations extrêmement sévères, est jugée illégale.¹²⁸

2. L’application de ces principes dans le cas des atteintes à la liberté d’expression des réfugiés espagnols

“Des milliers [d’espagnols] rôdent dans tout le Sud Ouest. Le danger d’une contagion morale et physique, sans parler de celui d’une agression armée, devient pressant.”¹²⁹

Il faut maintenant se demander si cette nécessaire conciliation a été faite par les autorités de police administrative en ce qui concerne la liberté d’expression dans les camps de concentration accueillant les réfugiés espagnols.

Le régime auquel ont été soumis les républicains espagnols séjournant dans les camps français, tel que nous l’avons décrit ci-avant, fait transparaître plus que de simples atteintes à la liberté d’expression. L’ensemble des mesures prises par l’administration aboutit à la quasi négation de cette liberté.

Des nécessités d’ordre public pouvaient-elles justifiées de telles restrictions d’une liberté considérée comme l’un des droits les plus précieux de l’homme?

En privant les réfugiés espagnols de la liberté d’expression, les autorités françaises cherchaient à éviter non seulement la propagande contre les retours en Espagne ou les enrôlements dans la légion ou les Compagnies de travailleurs, mais également ce qu’à l’époque elles appelaient le “péril rouge”, c’est-à-dire la diffusion de pensées communistes voire anarchistes dans la société française. Une partie des républicains espagnols avait fait la guerre en Espagne en espérant qu’elle aboutirait à une révolution sociale, à établir un système socialiste pour ceux qui s’inspiraient de la Révolution d’Octobre et tous étaient marqués politiquement à gauche voire à l’extrême gauche. Le gouvernement français avait peur que ces idées se répandent parmi le peuple français et le séduisent. Cette peur d’un “péril rouge” était reprise et amplifiée par les journaux conservateurs de l’époque. “Il fallait préserver la santé morale et politique des Français”, écrit Francisco Pons¹³⁰. Le gouvernement français craignait également que les espagnols poursuivent leur combat de ce côté de la frontière.

¹²⁷Yves Madiot, op.cit. p.167

¹²⁸v. par exemple CE 26 février 1960 Ville de Rouen, RDP, 1960, p.857

¹²⁹M.Pagès, Le patriote des Pyrénées, cité par Louis Stein, *Par delà l’exil et la mort, Les républicains espagnols en France*, Paris, Mazarine, 1981, p.61

¹³⁰Francisco Pons, op.cit. p.54

Ceci était-il de nature à troubler l'ordre public? Il faut tout d'abord rappeler les conditions de l'exil et de l'internement des réfugiés espagnols : ces derniers sont affaiblis physiquement par leur retraite, le manque de nourriture équilibrée. Pendant un certain temps, ils vont être obligés pour la plupart de dormir à la belle étoile sur les plages des Pyrénées Orientales, ou dans des champs. Ils sont abattus moralement par la défaite et par la manière dont les autorités françaises les traitent. Ils sont parqués derrière des rangées de barbelés et donc privés de la liberté d'aller et venir. Dans ces conditions, la quasi-négation de leur liberté d'expression était-elle nécessaire pour maintenir l'ordre public? Il me semble qu'on ne peut que répondre par la négative à cette interrogation.

S'il convenait de restreindre un tant soit peu cette liberté pour les raisons présentées ci-avant, il n'est pas juridiquement concevable que le maintien de l'ordre public justifie de telles atteintes à une des libertés les plus fondamentales de l'homme. En effet, il ne faut pas oublier qu'une mesure de police qui a pour conséquence de supprimer directement ou indirectement une liberté est illégale. Si les autorités peuvent restreindre des libertés, elles ne peuvent en aucun cas s'appuyer sur des nécessités d'ordre public pour les réduire à néant.

L'ordre public ne peut donc pas servir de fondement légal à de telles atteintes. Il faut par conséquent s'intéresser à un autre fondement, un fondement d'ordre international.

Section 2. Un fondement d'ordre international : la bonne conduite des relations diplomatiques

Le juge administratif français a reconnu que la bonne conduite des relations diplomatiques pouvait justifier une restriction des libertés publiques (I), mais aurait-elle pu être invoquée pour fonder les atteintes à la liberté d'expression des réfugiés espagnols dans les camps de concentration français? (II)

I. Les relations diplomatiques, fondement d'une atteinte à une liberté

“De nombreux textes législatifs habilite une autorité de police administrative à édicter des mesures restrictives des libertés sans mentionner le but d'ordre public dont elle a la charge, lui laissant ainsi une grande liberté d'appréciation dans des domaines tels que la “haute police”. Il appartient alors au juge désireux d'opérer un contrôle de définir le but et les motifs légaux des décisions en question. Par exemple, l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 modifié par un décret-loi du 6 mai 1939 donne au ministère de l'Intérieur le pouvoir d'interdire la circulation, la distribution ou la mise en vente en France d'une publication rédigée en langue étrangère ou de provenance étrangère, sans indiquer le motif ou le but d'une telle mesure. Le juge administratif a admis notamment la légalité de l'interdiction d'un ouvrage de nature à nuire à la conduite des relations diplomatiques¹³¹.”¹³²

La bonne conduite des relations diplomatiques est un élément de la sécurité de l'Etat (A) et le Conseil d'Etat considère qu'il peut être un fondement à la restriction d'une liberté (B).

A. La conduite des relations diplomatiques, un élément de la sécurité nationale

Les raisons de sécurité nationale ne se confondent pas avec les raisons d'ordre public que nous avons exposé ci-avant. “Elles ont en effet un degré de gravité plus important puisqu'elles concernent la nation dont la valeur symbolique est profondément ancrée dans la tradition politique française.”¹³³ Si les mesures d'ordre public vise à maintenir l'ordre dans la rue, les mesures prises

¹³¹CE Ass 30 janvier 1980 Ministre de l'intérieur c/SA librairie F. Maspero, rec. p.53, AJDA 1980 p.242

¹³²Marie-Caroline Vincent-Legoux, op.cit. p.25

¹³³Rosy Baclet-Hainque, op.cit. p.484

dans le cadre de la sécurité nationale vise à sauvegarder l'Etat et les institutions en tant que telles. "La sécurité nationale exige ainsi la protection de l'autorité de l'Etat, c'est-à-dire des institutions politiques et des symboles de la nation (monnaie, armée) et la défense de l'indépendance et de l'intégrité du territoire."¹³⁴

Que recouvre cette notion de sécurité nationale?

La sécurité nationale ou sûreté de l'Etat concerne tout ce qui touche à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. Il s'agit des atteintes à la sécurité nationale stricto sensu, des atteintes à la défense nationale, des infractions contre la paix et des atteintes au crédit de la nation.

Il y a atteinte au crédit de la nation lorsque des actes visent un des symboles de la Nation : la monnaie. Le fait de répandre sciemment "des allégations mensongères de nature à ébranler directement ou indirectement [la] confiance [du public] dans la solidité de la monnaie, la valeur des fonds de l'Etat de toute nature..."¹³⁵ est considéré, par exemple, comme une atteinte au crédit de la nation.

"Les atteintes contre la paix" désignent certains agissements d'une particulière gravité, tel un complot ou un attentat visant à détruire l'autorité de l'Etat.

On entend par "atteintes à la défense nationale" tout acte qui touche à la sécurité militaire de la France, le crime d'espionnage par exemple.

Les atteintes à la sécurité nationale stricto sensu nous intéressent plus particulièrement. Vitu considère comme "atteinte à la sûreté nationale" le fait d'entreprendre une action contre un gouvernement étranger, manifestant une certaine hostilité : lacération d'un drapeau, manifestation contre un chef d'Etat ou un ambassadeur...¹³⁶ C'est à dire toutes les actions qui pourraient entraver directement ou indirectement la bonne conduite des relations diplomatiques de la France.

B. La bonne conduite des relations diplomatiques, fondement d'une restriction des libertés

L'article 410-1 du nouveau code pénal qualifie la sécurité nationale et la diplomatie d'"intérêts fondamentaux de la nation". "En vertu de la CEDH et de ses protocoles additionnels," elles justifient "des restrictions apportées notamment aux libertés d'expression, de réunion et d'association, au droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance, au droit à la publicité des débats juridictionnels et des jugements, à la liberté de quitter le territoire national, à la liberté de circuler à l'intérieur d'un Etat où on séjourne régulièrement. (articles 10, 11,

¹³⁴Ibid. p.485

¹³⁵extrait de l'article 1er de la loi du 18 août 1936

¹³⁶Vitu, Répertoire Dalloz, "Atteintes à la sûreté de l'Etat", cité par Rosy Baclet-Hainque, op.cit. p.486

8 et 6-1 de la CEDH et articles 2 et 2-2 du protocole n°4)¹³⁷”. Ainsi, un risque de trouble, même faible à la sécurité de l’Etat justifie des atteintes aux libertés.

Le Conseil d’Etat est lui aussi allé dans ce sens dans une affaire concernant la liberté de la presse étrangère. Il s’agit de l’arrêt du 30 janvier 1980, *Ministre de l’Intérieur c/ Librairie François Maspero*¹³⁸, décisions contraires aux conclusions du commissaire du gouvernement Genevoix. Si le juge administratif reconnaît “le droit supérieur de la nation d’assurer son existence, de défendre son indépendance et sa sécurité” depuis 1913¹³⁹, la question de savoir si des considérations d’ordre diplomatique peuvent servir légalement de fondement à l’arrêté interdisant une publication de provenance étrangère s’est posée pour la première fois dans cet arrêt de 1980.

Dans cette affaire, le Ministre de l’Intérieur avait interdit la publication de l’ouvrage *L’ascension de Mobutu* de Jules Chomé, comme la loi du 29 juillet 1881 modifiée par le décret-loi du 6 mai 1939 sur les publications de provenance étrangère le lui en donne le pouvoir, aux motifs d’une part, que cette publication était de nature à préjudicier l’ordre public et d’autre part, qu’elle était “de nature à nuire à la conduite des relations diplomatiques de la France et à porter atteinte à l’honneur d’un chef d’Etat et de gouvernement étranger”¹⁴⁰. Ce dernier motif était l’argument principal, celui d’un risque de trouble à l’ordre public étant rapidement balayé par les différentes juridictions.

Alors que le Tribunal Administratif de Paris considérait qu’ “un tel motif [le trouble à la conduite des relations diplomatiques] n’était pas au nombre de ceux qui pourraient légalement fonder une mesure prise en application de l’article 14 modifié de la loi du 29 juillet 1881”, le Conseil d’Etat a donné satisfaction au Ministre de l’Intérieur, méconnaissant ainsi les conclusions du commissaire du gouvernement.

Le ministre invoquait deux arguments principaux : d’une part, le texte de l’article 14 modifié de la loi de 1881 n’énumère pas les motifs sur lesquels le ministre peut se fonder pour prendre un arrêté d’interdiction. Ce qui signifie, pour lui, qu’il dispose d’une marge d’appréciation discrétionnaire importante. Le commissaire du gouvernement Genevoix rappelle alors que “même dans le silence des textes, l’administration est toujours astreinte à respecter le but général poursuivi par la loi”. Le ministre doit donc agir dans le cadre légal défini entre autre par la jurisprudence du Conseil d’Etat.

D’autre part, le Ministre arguait de la liberté de manoeuvre dont doit disposer le gouvernement dans le domaine des relations internationales. Il fait ici référence à la traditionnelle jurisprudence sur les actes de gouvernement : le juge administratif n’est pas compétent pour statuer sur un acte qui se rattache aux relations diplomatiques de la France. Cette jurisprudence

¹³⁷Marie-Caroline Vincent-Legoux, op.cit. p.596

¹³⁸CE 30 janvier 1980 *Ministre de l’Intérieur c/ Librairie François Maspero*, rec. p.53; AJDA, 1980, p.242, conclusions Genevoix

¹³⁹CE 18 juillet 1913 *Syndicat national des chemins de fer de France*, conclusions Helbronner, rec. p.875

¹⁴⁰v. conclusions Genevoix, p.244

ancienne¹⁴¹ traduit le souci du juge de ne pas gêner les autorités responsables dans la conduite des relations diplomatiques.

Le conseil d'Etat a fait fi de l'argumentation développée par le commissaire Genevoix. Depuis lors la conduite des relations diplomatiques peut servir de fondement à des atteintes aux libertés, en l'espèce, la liberté de la presse. Il faut noter que cet arrêt n'a pas reçu la bénédiction de tous. Beaucoup l'ont critiqué¹⁴², notamment parce qu'il fait de l'article 14 de la dite loi un instrument redoutable aux mains du Ministre. En effet, lorsque les relations internationales sont en cause, le juge s'abstient de tout contrôle, qualifiant les actes de l'administration d'actes de gouvernement, actes qui échappent à sa compétence.

Par la suite d'autres arrêtés d'interdiction seront pris sur le fondement du risque d'atteinte aux intérêts diplomatiques de la France. On peut citer, par exemple, celui du 22 décembre 1986 interdisant "la circulation, la distribution et la mise en vente de la revue El Badil."¹⁴³

Ainsi la sécurité nationale et, depuis 1980, les relations diplomatiques sont reconnues, par les juridictions administratives françaises, comme pouvant fonder une mesure restreignant des libertés.

II. La bonne conduite des relations diplomatiques aurait-elle pu justifier les atteintes portées à la liberté d'expression des réfugiés espagnols internés en France?

Ce fondement pourrait-il justifier les atteintes portées à la liberté d'expression des réfugiés espagnols?¹⁴⁴ Il faut rappeler que le gouvernement français a reconnu le gouvernement franquiste, et par là-même a établi les relations diplomatiques entre les deux pays (A). Mais ces relations pourraient-elles être de nature à justifier une atteinte aux libertés des réfugiés espagnols? (B)

¹⁴¹v. notamment CE 18 décembre 1891 Vaudelet et Farant, D.P. 1892, III, 41

¹⁴²Claude Jordan, note sous CE 30 janvier 1980 Ministre de l'Intérieur c/ Librairie François Maspéro, AJDA, 1980, p.247

¹⁴³"Par arrêté du ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité, en date du 22 décembre 1986, considérant que la circulation, la distribution ou la mise en vente de la revue El Badil est, dans le contexte actuel, de nature à porter atteinte aux intérêts diplomatiques de la France, sont interdites sur l'ensemble du territoire la circulation, la distribution et la mise en vente de la revue El Badil." JO 1986 p.16011

¹⁴⁴Il convient d'employer un conditionnel, la bonne conduite des relations diplomatiques ayant été reconnue comme fondement légal d'une atteinte à une liberté qu'à partir de 1980 par le juge français.

A. Les relations diplomatiques entre la France et l'Espagne franquiste en 1939

Avant même la cessation totale des hostilités qui intervient le 1^{er} avril 1939, les gouvernements français et britannique reconnaissent le gouvernement de Burgos. “Devant les menaces internationales qui se profilent et dans le souci d’éviter l’ouverture d’un “troisième front”, un protocole franco-espagnol relatif à la “relation de bon voisinage” est signé le 25 février 1939 par Léon Bérard, sénateur des Basses Pyrénées et ancien ministre, et le général comte Jordana, ministre des Affaires étrangères du gouvernement de Burgos. Par ces accords, connus depuis sous les noms de leurs signataires, les deux pays s’engagent à “maintenir des relations amicales, vivre en bon voisinage et pratiquer au Maroc une politique de loyale et franche collaboration”. Ce préambule établi, la reconnaissance de jure du gouvernement Franco par la France et l’Angleterre est annoncée le 27 février 1939.”¹⁴⁵ On peut facilement comprendre le choc que va provoquer cette reconnaissance aux réfugiés qui sont déjà l’objet d’une forte désillusion face aux conditions dans lesquelles la France, patrie des droits de l’homme, les accueille : “Nous n’étions qu’un troupeau de pestiférés” - témoigne José Costa Font, membre de la 26^{ème} division, ex division Durutti -. “Notre air famélique, notre saleté, devaient être cachés. Pour ne pas propager la contagion, on nous parqua jusqu’à ce que, utilisables pour nos hôtes, on nous reconsidère comme des humains. Mais, un an plus tard, eux aussi allaient mourir et connaître l’humiliation, le désespoir, l’internement et la déportation. (...) Ce troupeau de quelques cinq cents milles desgraciados (infortunés), qui, pour sauver leur liberté, sollicitaient l’hospitalité, allait très vite être grossi par la masse de ceux qui, par cécité ou réflexion à courte vue, allaient, à leur tour, être réduits à l’état de bête.”¹⁴⁶

En reconnaissant le gouvernement franquiste, la France fait en effet preuve d’un aveuglement impressionnant. Comment ne pas se rendre compte, fin février 1939, que quoiqu’il arrive, rien ne pourra arrêter Hitler dans sa progression et qu’on se dirige inévitablement vers une seconde guerre mondiale? Le gouvernement recule l’échéance. Le gouvernement français a pratiqué une politique de non-intervention dans la guerre d’Espagne pour ne pas fâcher les régimes fascistes et donc pour que la guerre ne se prolonge pas en France. Il reconnaît le gouvernement de Franco et baillonne les réfugiés espagnols pour que l’Espagne reste neutre dans un conflit qui devient inévitable.

Bien que les accords Bérard-Jordana ne prévoient rien explicitement concernant les réfugiés espagnols en France, “la troisième partie comporte des engagements qui seront rappelés par l’Espagne à la France pendant les deux décennies suivantes, car, jusqu’à l’aube des années 1960, les accords Bérard-Jordana seront les seuls textes à réguler les rapports bilatéraux. Les deux pays se

¹⁴⁵Geneviève Dreyffus-Armand, *L’exil des républicains espagnols en France*, op.cit. p.75-76

¹⁴⁶cité par Marie-Claude Rafaneau-Boj, op.cit. p.9

promettent donc en 1939 de faire en sorte que chacun, sur son territoire, prenne les dispositions nécessaires à la “tranquillité” ou à la “sécurité” de l’autre :

Comme conséquence de la résolution adoptée par eux de maintenir des relations de bon voisinage, les deux gouvernements s’engagent à adopter des mesures nécessaires à une étroite vigilance, chacun d’eux sur son propre territoire, de toute activité dirigée contre la tranquillité ou la sécurité du pays voisin.

Le gouvernement français adoptera en particulier les mesures nécessaires pour interdire, à la proximité de la frontière, toute action des Espagnols qui serait contraire à la déclaration antérieure.”¹⁴⁷

Les relations diplomatiques entre la France et l’Espagne franquiste sont donc régies par cet accord qui sera invoqué à de nombreuses reprises par le gouvernement espagnol après la Seconde Guerre Mondiale pour obtenir une limitation des activités politiques des républicains espagnols résidant en France.

B. Relations diplomatiques et atteintes à la liberté d’expression des réfugiés espagnols

Il apparaît délicat de justifier l’atteinte à une liberté des réfugiés, espagnols ou autres, sur la bonne conduite des relations diplomatiques. Les réfugiés ne sont pas des étrangers comme les autres. Ce sont “des hommes qui, pour des raisons politiques, ont fui leur pays pour un temps dont on ne peut prévoir la fin et qui ont perdu toute protection diplomatique de leur Etat d’origine.”¹⁴⁸ Ils ont été contraints à l’exil par suite d’une menace que leur race, leur religion ou leurs opinions faisaient peser sur leur vie ou leur liberté.

En l’espèce, cette menace qui a provoqué la Retirada va se poursuivre avec la loi dite des “responsabilités politiques” promulguée par Franco le 9 février 1939. Cette loi “permet en effet de poursuivre devant les tribunaux d’exception ceux qui, depuis octobre 1934, ont participé à la vie politique républicaine ou qui, depuis février 1936, se sont opposés au “Mouvement national”, “par actes concrets ou passivité grave”.”¹⁴⁹

Ces réfugiés, menacés dans leur vie ou leur liberté par les autorités en place dans leur pays, ne peuvent que manifester leur hostilité face à ce gouvernement qui les prive de toute liberté d’opinion et qui leur offre, en cas de retour, un séjour en prison si ce n’est un passage devant le peloton d’exécution. C’est parce qu’ils étaient opposés à ces autorités, hostiles au régime en place ou qui allait se mettre en place (en ce qui concerne les réfugiés espagnols), qu’ils ont trouvé refuge dans un autre Etat. Il apparaît alors difficile au pays qui les accueillent de limiter leur liberté,

¹⁴⁷Geneviève Dreyffus-Armand, *L’exil des Républicains espagnols en France*, op.cit. p.76

¹⁴⁸Francis Rippert, *Le statut du réfugié*, Nouvelle revue de droit international privé, 1938, p.60

¹⁴⁹Geneviève Dreyffus Armand, *L’exil des républicains espagnols en France*, op. cit. p.73

notamment leur liberté d'expression, pour sauvegarder la bonne conduite des relations diplomatiques. Comment expliquer à des personnes qui se sont battues pour la liberté d'expression que cette liberté, dans le pays des droits de l'homme, leur sera très limitée, afin de ne pas fâcher le pays oppresseur?

Il y a là un paradoxe, une contradiction dans la logique française du droit d'asile. D'un côté, reconnaître la qualité de réfugié à une personne, c'est reconnaître que cette personne était menacée, persécutée par les autorités en place, qu'elle risquait sa vie en restant dans son pays d'origine. Si on pousse le raisonnement jusqu'au bout, on peut dire que reconnaître la qualité de réfugié à un ressortissant d'un quelconque Etat, c'est reconnaître indirectement les exactions commises par les autorités en place. Cette reconnaissance pourrait donc nuire aux relations diplomatiques avec le dit Etat. Elle signifie : cet Etat méconnaît les droits de l'homme, opprime ces ressortissants, voire les torture...

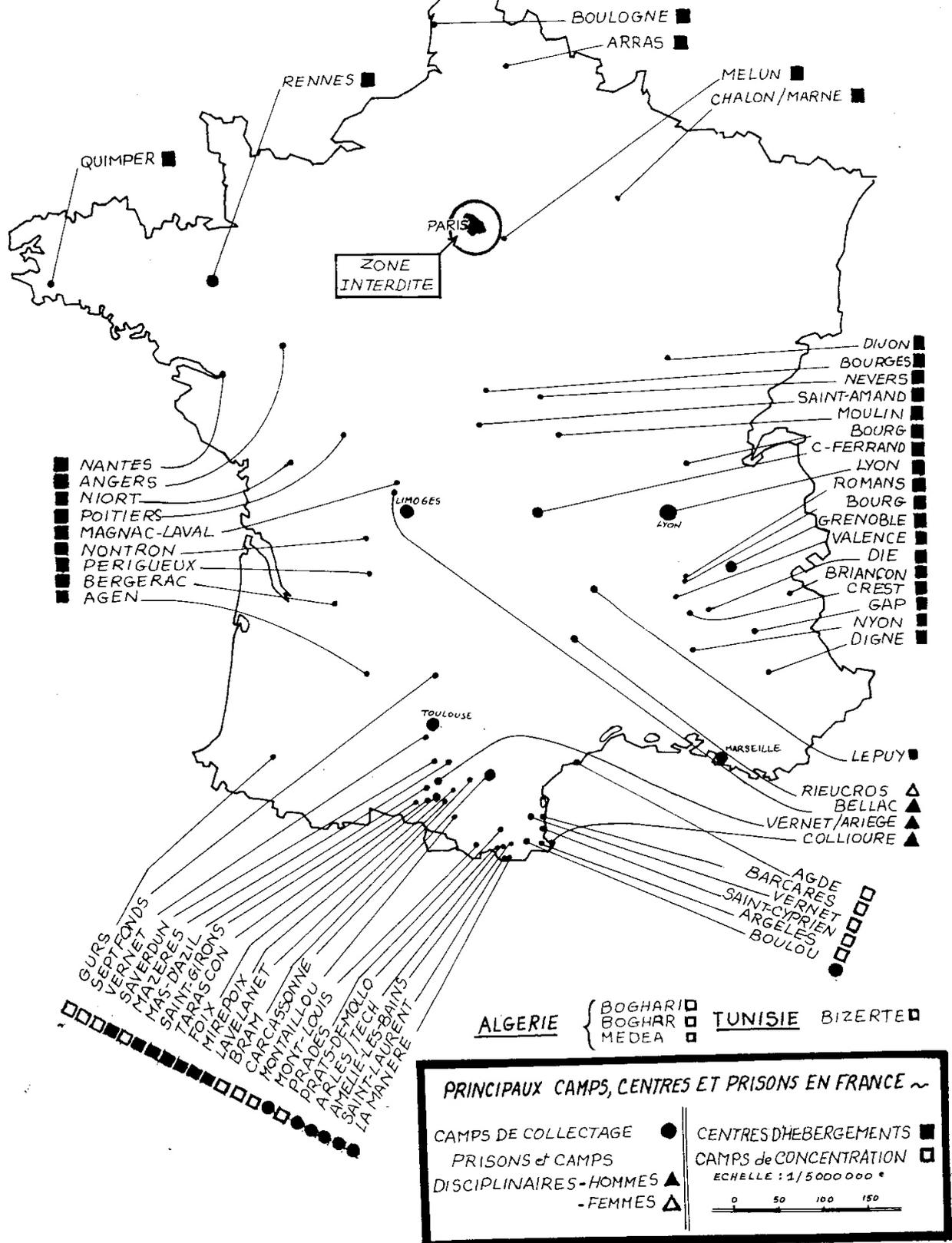
D'un autre côté, l'Etat français établit ou continue à avoir des relations diplomatiques, économiques... Il paraît par conséquent très clairement que l'Etat français, comme tous les autres, préfèrent mettre en avant ces relations plutôt que de protéger les libertés des réfugiés. La raison d'Etat est au-dessus de tout. L'homme ne fait pas le poids face aux "intérêts supérieurs de la nation" dont fait partie la bonne conduite des relations diplomatiques.

Il semble donc que les atteintes à la liberté d'expression des réfugiés espagnols internés dans les camps de concentration français n'étaient pas juridiquement fondées. Par conséquent, elles auraient dû être considérées comme illégales. Elles ne répondaient en effet qu'à des intérêts purement politiques et non à une nécessité d'ordre public.

Les arguments avancés dans le cas des réfugiés espagnols serviront également à justifier l'internement, dans les mêmes camps (en particulier dans le camp du Vernet d'Ariège), des communistes après le Pacte germano-soviétique et de tous les ressortissants allemands présents sur le sol français, qu'ils soient nazis ou anti-nazis.¹⁵⁰

¹⁵⁰v. notamment Arthur Koestler, *La lie de la terre*, in Arthur Koestler, *Oeuvres autobiographiques*, Paris, Robert Laffont, Bouquins, 1994, pp.951-1180; Lion Feuchtwanger, *Le diable en France*, Paris, Jean-Cyrille Godefroy, 1985

Annexe 1. Carte des principaux camps, centres et prisons où sont internés les réfugiés espagnols en France, tiré de Jean-Claude Villegas (sous la direction de), *Plages d'exil, Les camps de réfugiés espagnols en France, 1939*, p.17



Annexe 2. Extrait d'une lettre de M.Albanese, commissaire du camp d'Argelès sur Mer, au Préfet des Pyrénées Orientales, en date du 10 juin 1939, reprenant des revendications contenues dans des affiches manuscrites apposées sur les baraquements du camp d'Argelès-sur-Mer. AD 31W274

“La plupart de ces affiches portent les inscriptions suivantes, et ont trait à la constitution des équipes de travailleurs en formation :

1°- “Espagnols, demandez à ceux qui sont partis dans les Cie de travailleurs et ils vous diront ce que cela représente”

2°- “Nous sommes des travailleurs et nous voulons travailler, mais avec les droits et les devoirs d'un ouvrier français.”

3°- “Nous voulons être utiles à la France mais pour cela même nous ne voulons pas être traités comme des esclaves.”

4°- “Dans la lutte contre le fascisme et pour la défense de la France nous disons “présent”. Dans les Cie de travailleurs, nous disons “conditions”.”

5°- “Réfugiés, en allant travailler sans les mêmes bases de travail que les ouvriers français, nous manquons au vrai caractère de notre lutte.”

6°- “Au moment d'entrer dans les Cie de travailleurs, demandez des revendications. Lesquelles? Egalité des droits et devoirs des ouvriers français.” “

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

* Ouvrages

- AUB Max, Manuscrit Corbeau, Narbonne, Mare Nostrum, 1988
- BRAUD Philippe, La notion de liberté publique et ses implications en droit français, Paris, LGDJ, 1968
- CABRILLAC Rémy, FRISON-ROCHE Marie-Anne, REVET Thierry (sous la direction de), Libertés et droits fondamentaux, Paris, Dalloz, 1999
- DREYFFUS-ARMAND Geneviève, L'exil des Républicains espagnols en France, De la guerre civile à la mort de Franco, Paris, Albin Michel, 1999
- DREYFFUS-ARMAND Geneviève, TEMINE Emile, Les camps sur la plage, un exil espagnol, Paris, Autrement, 1995
- L'Exil républicain espagnol à Toulouse, 1939-1999, Toulouse, Presse Universitaire du Mirail, 1999
- FEUCHTWANGER Lion, Le diable en France, Paris, Jean-Cyrille Godefroy, 1985
- France des étrangers, France des libertés, Presse et mémoire, Paris, éditions Ouvrières, 1990
- GIROUD, DETHOREY, Louis La Guigne, Tome 12, Les parias, Grenoble, Glénat, 1996
- GRANDO René, QUERALT Jacques, FEBRES Xavier, Camps du mépris, des chemins de l'exil à ceux de la Résistance, 1939-1945, Perpignan, Llibres del Trabucaire, 1991, 4^{ème} édition
- GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean (sous la direction de), Lexique des termes juridiques, Paris, Dalloz, 1995, 10^{ème} édition
- HAURIOU, Précis de droit administratif, Paris, 12^{ème} édition
- JULIEN-LAFFERIERE François, Droit des étrangers, Paris, PUF, Droit fondamental, 2000
- KOESTLER Arthur, Oeuvres autobiographiques, Paris, Robert Laffont, Bouquin, 1994
- MADIOT Yves, Droits de l'homme, Paris, Masson, 1991

- MIRO Antonio, L'exilé, Souvenirs d'un Républicain espagnol, Paris, Galilée, 1976
- MORANGE Jean, La liberté d'expression, Paris, PUF, QSJ, 1993
- MORANGE Jean, Droits de l'homme et libertés publiques, Paris, PUF, 2000
- NOIRIEL Gérard, Réfugiés et sans-papiers, La République face au droit d'asile, XIX-XX^{ème} siècle, Paris, Hachette, 1987, 2^{ème} édition
- OIP, Le nouveau guide du prisonnier, Paris, Les éditions de l'Atelier, 2000
- PINTO Roger, La liberté d'information et d'opinion en droit international, Paris, Economica, 1984
- PONS Franciso, Barbelés à Argelès et autour des autres camps, Paris, L'Harmattan, 1993
- RAFANEAU-BOJ Marie-Claude, Odyssée pour la liberté, Les camps de prisonniers espagnols, 1939-1945, Paris, Denoël, 1993
- RIVERO Jean, Les libertés publiques, Tome 1, Les droits de l'homme, Paris, PUF, Thémis, 1995
- ROBERT Jacques, DUFFAR Jean, Droits de l'homme et libertés fondamentales, Paris, Montchrétien, 1996
- STEIN Louis, Par delà l'exil et la mort, Les républicains espagnols en France, Paris, Mazarine, 1981
- VILLEGAS Jean-Claude (sous la direction de), Plages d'exil, Les camps de réfugiés espagnols en France, 1939, Dijon, BDIC-Hispanistica XX, 1989

*** Actes de colloque**

- MILZA Pierre, PESCHANSKI Denis (sous la direction de), Italiens et Espagnols en France, 1938-1946, actes du colloque des 28 et 29 novembre 1991, Paris, IHTP, 1992
- PAULIN Raymond (sous la direction de), L'ordre public, acte du colloque des 22 et 23 mars 1995, Paris, PUF, 1996

*** Thèses**

- BACLET-HAINQUE Rosy, Réfugiés et asile politique en France depuis la Troisième République, Paris, 1985
- BERNARD Paul, La notion d'ordre public en droit administratif, Thèse pour le doctorat d'Etat, 1959, Paris, LGDJ, 1962

- VINCENT-LEGOUX Marie-Caroline, L'ordre public, Etude de droit comparé interne, thèse, Dijon, 1996

Articles

-DESGRANGES E., Libertés individuelles, in VERGE Emmanuel, RIPERT Georges (sous la direction de), Encyclopédie Dalloz, Droit administratif, Tome 2, Paris, Dalloz, 1954

- DUROY Stéphane, Etranger, in GAZIER François, DRAGO Roland (sous la direction de), Encyclopédie Dalloz, Contentieux administratif, Tome 2, Paris, Daloz, 1996

- RIPPET Francis, Le statut du réfugié, in Nouvelle revue de droit international privé, 1938

Autres

* Archives départementales des Pyrénées Orientales

* **Entretien avec :**

- Vincent ARBIOL, le 26 février 2001

- Augustin BARRACHIN, le 3 février 2001

* Dossier de la conférence sur la liberté d'expression organisée le 8 mars 1995 à la faculté de droit de Dijon, non publié

* Journal Officiel