Conseil d'État, 17 novembre 2026, n° 521105

Conseil d'État juge des référés 17 novembre 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 3 et 12 novembre 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme, l'Association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO), l'association Amnesty International France, l'association La Quadrature du Net, le Syndicat des avocats de France, la Fédération Syndicale Unitaire, l'Union syndicale Solidaires, l'Union des syndicats CGT de Paris, l'Union nationale des étudiants de France (UNEF), l'Association de défense écologiste de la démocratie et des libertés (Adelibe) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur, dans un délai de 48 heures à compter de l'ordonnance à intervenir, d'adresser aux préfets de département et au préfet de police une instruction rendue publique leur prescrivant, en premier lieu, de publier les arrêtés portant interdiction ou restriction de manifestations, de rassemblements ou de déplacements au moins quarante-huit heures avant leur entrée en vigueur, sauf urgence dûment justifiée et spécialement motivée dans l'arrêté, en deuxième lieu, de notifier sans délai ces arrêtés aux déclarants et de les transmettre dès leur signature au greffe du tribunal administratif territorialement compétent et, en dernier lieu, de les publier dans un lieu unique, stable et accessible en ligne ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de respecter strictement les délais de notification des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) prévus par l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, de motiver spécialement toute dérogation fondée sur l'urgence et de mentionner dans chaque décision les modalités de saisine du juge des référés de permanence ;

3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au vice-président du Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, dans un délai de 48 heures à compter de l'ordonnance à intervenir, de prendre toute mesure de nature à permettre l'organisation dans chaque juridiction administrative d'une permanence de juges des référés joignable à toute heure ;

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

Ils soutiennent que :

- le juge des référés du Conseil d'Etat est compétent dès lors que, d'une part, les mesures sollicitées sont de portée nationale et, d'autre part, elles relèvent de deux autorités dont les actes ressortent de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat ;

- leur requête est recevable en ce que, d'une part, ils justifient tous d'un intérêt à agir et, d'autre part, les mesures demandées entrent dans l'office du juge du référé-liberté dès lors qu'elles ne sont pas d'ordre structurel ;

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors qu'en premier lieu, l'atteinte est actuelle et se renouvelle à très brève échéance, en deuxième lieu, chacune des journées de mobilisation qui se succèdent est susceptible de donner lieu à des arrêtés d'interdiction ou de modification de parcours, des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et des interdictions de paraître, en troisième lieu, chaque atteinte est irréversible, en quatrième lieu, l'atteinte est systémique, en cinquième lieu, les personnes concernées encourent un risque pénal et, en dernier lieu, aucun intérêt public ne s'oppose aux mesures qu'ils sollicitent en ce qu'elles se bornent à garantir qu'un juge puisse contrôler l'usage du pouvoir de police avant exécution ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours juridictionnel effectif, à la liberté de manifester, à la liberté d'aller et venir, à la liberté de circulation et au droit au respect de la vie privée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2026, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que la requête est irrecevable, que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et qu'il n'est pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 novembre 2026, le secrétaire général du Conseil d'Etat conclut au rejet des conclusions à fin d'injonction au vice-président du Conseil d'Etat en sa qualité d'autorité de gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il soutient que les tribunaux administratifs sont en capacité d'organiser une audience de référé et de statuer dans l'urgence.

Par une intervention, enregistrée le 10 novembre, le Syndicat de la magistrature demande au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête. Il soutient que son intervention est recevable et se réfère aux moyens exposés dans la requête.

Par une intervention, enregistrée le 12 novembre, la Confédération générale du travail demande au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête. Elle soutient que son intervention est recevable et se réfère aux moyens exposés dans la requête.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code de la sécurité intérieure ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la Ligue des droits de l'homme, l'Association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO), l'association Amnesty International France, l'association Quadrature du Net, le Syndicat des avocats de France, la Fédération Syndicale Unitaire, l'Union syndicale Solidaires, l'Union des syndicats CGT de Paris, l'Union nationale des étudiants de France (UNEF), l'association de défense écologiste de la démocratie et des libertés (Adelibe) et, d'autre part, le ministre de l'intérieur et le secrétaire général du Conseil d'Etat ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 12 novembre 2026, à 16 heures :

- Me Mathonnet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Ligue des droits de l'homme et autres ;

- les représentants de la Ligue des droits de l'homme et autres ;

- les représentants du ministre de l'intérieur ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a prononcé la clôture de l'instruction ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (…) ».

2. La Ligue des droits de l'homme et dix autres associations et syndicats demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre, d'une part, au ministre de l'intérieur de prescrire aux préfets et au préfet de police, par une instruction rendue publique, de publier les mesures restreignant les manifestations, rassemblements ou déplacements au moins quarante-huit heures avant leur entrée en vigueur, sauf urgence motivée, et de respecter les délais de notification des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), sauf urgence motivée, d'autre part, au vice-président du Conseil d'Etat de prendre toute mesure de nature à permettre l'organisation, dans chaque juridiction administrative, d'une permanence de juges des référés.

Sur les interventions :

3. Le Syndicat de la magistrature et la Confédération générale du travail justifient, eu égard à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de cette demande. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

Sur le cadre juridique du litige :

4. Aux termes des deux premiers alinéas de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure : « Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique. / Toutefois, sont dispensées de cette déclaration les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux ». Aux termes de l'article L. 211-2 du même code : « La déclaration est faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. / A Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. Elle est faite au représentant de l'Etat dans le département en ce qui concerne les communes où est instituée la police d'Etat. / La déclaration fait connaître les noms, prénoms et domiciles des organisateurs et est signée par au moins l'un d'entre eux ; elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté. / L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé. » Aux termes de l'article L. 211-4 du même code : « Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu. / Le maire transmet, dans les vingt-quatre heures, la déclaration au représentant de l'Etat dans le département. Il y joint, le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction. / Si le maire, compétent pour prendre un arrêté d'interdiction, s'est abstenu de le faire, le représentant de l'Etat dans le département peut y pourvoir dans les conditions prévues à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales ».

5. Le respect de la liberté de manifestation et de la liberté d'expression, qui ont le caractère de libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, doit être concilié avec l'exigence constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. Il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police, lorsqu'elle est saisie de la déclaration préalable prévue à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure ou en présence d'informations relatives à un ou des appels à manifester, d'apprécier le risque de troubles à l'ordre public et, sous le contrôle du juge administratif, de prendre les mesures de nature à prévenir de tels troubles, au nombre desquelles figure, le cas échéant, l'interdiction de la manifestation, si une telle mesure présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné aux circonstances, en tenant compte des moyens humains, matériels et juridiques dont elle dispose. Une mesure d'interdiction, qui ne peut être prise qu'en dernier recours, peut être motivée par le risque de troubles matériels à l'ordre public, en particulier de violences contre les personnes et de dégradations des biens, et par la nécessité de prévenir la commission suffisamment certaine et imminente d'infractions pénales susceptibles de mettre en cause la sauvegarde de l'ordre public même en l'absence de troubles matériels.

6. La déclaration d'une manifestation peut être faite, en vertu du premier alinéa de l'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure, jusqu'à trois jours francs avant la date de l'évènement. Pour leur part, les risques de troubles à l'ordre public, dont il appartient à l'autorité administrative d'apprécier l'existence, peuvent ne se révéler que peu de temps avant la tenue de la manifestation. En outre, dans l'hypothèse où de tels risques existent, l'autorité administrative doit, avant de prendre une décision d'interdiction de la manifestation, évaluer si d'autres mesures moins attentatoires à la liberté de manifester, comme l'aménagement de l'itinéraire projeté ou la restriction de la durée de la manifestation, seraient de nature à prévenir ces risques puis, en application de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, et sous réserve des hypothèses prévues à l'article L. 121-2 du même code, mettre les organisateurs à même de faire valoir leurs observations sur l'interdiction ou les restrictions envisagées.

7. En application des dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure, pour les manifestations déclarées, et en application des dispositions de l'article L. 221-8 du code des relations entre le public et l'administration pour celles qui ne l'ont pas été et dont les organisateurs peuvent être identifiés, la décision interdisant une manifestation sur la voie publique doit être dûment notifiée aux organisateurs et préciser les motifs, la date, les horaires et le périmètre de l'interdiction. Il appartient, en outre, à l'autorité administrative d'informer le public par tout moyen utile de l'interdiction édictée. Enfin, l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration subordonne l'entrée en vigueur des décisions d'interdiction de manifester présentant un caractère réglementaire à « l'accomplissement de formalités adéquates de publicité », qui peuvent être satisfaites par tout moyen utile d'information du public.

8. Le droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction, protégé par la Constitution et par les stipulations des articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue une liberté fondamentale. Ainsi, sauf motif impératif d'urgence lié au maintien et à la sauvegarde de l'ordre public dans une situation grave, il appartient à l'autorité administrative de publier une mesure de police affectant les libertés publiques et de procéder à l'information du public par tout moyen utile dans un délai permettant de saisir utilement le juge administratif, notamment le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

9. Par ailleurs, s'agissant des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, aux termes de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure : « Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à la personne mentionnée à l'article L. 228-1 de : / 1° Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune. La délimitation de ce périmètre permet à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle et s'étend, le cas échéant, aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence ; / 2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés ; 3° Déclarer et justifier de son lieu d'habitation ainsi que de tout changement de lieu d'habitation. / L'obligation prévue au 1° du présent article peut être assortie d'une interdiction de paraître dans un ou plusieurs lieux déterminés se trouvant à l'intérieur du périmètre géographique mentionné au même 1° et dans lesquels se tient un événement exposé, par son ampleur ou ses circonstances particulières, à un risque de menace terroriste. Cette interdiction tient compte de la vie familiale et professionnelle de la personne concernée. Sa durée est strictement limitée à celle de l'événement, dans la limite de trente jours. Sauf urgence dûment justifiée, elle doit être notifiée à la personne concernée au moins quarante-huit heures avant son entrée en vigueur. (…) / Toute décision de renouvellement des obligations prévues aux 1° à 3° du présent article est notifiée à la personne concernée au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur. La personne concernée peut demander au président du tribunal administratif ou au magistrat qu'il délègue l'annulation de la décision dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa notification. Il est statué sur la légalité de la décision au plus tard dans un délai de soixante-douze heures à compter de la saisine du tribunal. Dans ce cas, la mesure ne peut entrer en vigueur avant que le juge ait statué sur la demande (…) ». Ainsi qu'il résulte des termes mêmes de ces dispositions, lorsqu'une interdiction de paraître prévue au 5ème alinéa est prononcée pour une personne faisant l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, cette interdiction doit être notifiée à la personne concernée au moins quarante-huit heures avant son entrée en vigueur, sauf urgence dûment justifiée.

Sur la requête :

10. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1, L. 521-2 et L. 521-4 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 précité et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte. Ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires.

11. S'agissant des conclusions aux fins d'injonction au ministre de l'intérieur, les demandes des requérants tendent nécessairement, en particulier s'agissant de l'exigence d'une publication des mesures portant interdiction ou restriction des manifestations, rassemblements ou déplacements au moins 48 heures avant leur entrée en vigueur et de l'exigence de motivation de toute dérogation au délai de notification relatif aux interdictions de paraître pour une personne faisant l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance fondée sur l'urgence, à ce que soit ordonné d'édicter des règles qui, en ce qu'elles ajoutent aux normes existantes et aux principes rappelés aux points 4 à 9 et sont dépourvues de caractère provisoire, ne sont pas des mesures que le juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative peut prononcer, eu égard à son office rappelé au point 10.

12. S'agissant des conclusions aux fins d'injonction au vice-président du Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les injonctions demandées impliquent des mesures permanentes d'organisation des services qui excèdent l'office du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il résulte au demeurant de l'instruction que des permanences sont organisées dans les tribunaux administratifs les samedi, dimanche et jours fériés, permettant d'assurer le traitement des urgences et en particulier le traitement des requêtes fondées sur les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

13. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la requête de la Ligue des droits de l'homme et autres ne peut qu'être rejetée, y compris les conclusions présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er : Les interventions du Syndicat de la magistrature et de la Confédération générale du travail sont admises.

Article 2 : La requête de la Ligue des droits de l'homme et autres est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme, première dénommée, pour l'ensemble des requérants, au ministre de l'intérieur, au secrétaire général du Conseil d'Etat, au Syndicat de la magistrature et à la Confédération générale du travail.

Fait à Paris, le 17 novembre 2026

Signé : Jérôme Marchand-Arvier

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

Pour expédition conforme,

La secrétaire,

Céline Cartolaro

Composition de la juridiction

Président

- M. Jérôme Marchand-Arvier

Rapporteur

- M. J Marchand-Arvier