CONSEIL D'ETAT

REQUETE
EN
REFERE-LIBERTE
(L. 521-2 CJA)

POUR :

1./ **La Ligue des droits de l'Homme**, dont le siège est 138, rue Marcadet à Paris (75018), agissant poursuites et diligences de son président dûment habilité et domicilié en cette qualité audit siège ;

2./ **L'association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO)**, dont le siège est 15, boulevard du Palais à Paris (75004), agissant poursuites et diligences de son président dûment habilité et domicilié en cette qualité audit siège ;

3./ **Amnesty International France**, dont le siège est 76, boulevard de la Villette à Paris (75019), agissant poursuites et diligences de son président dûment habilité et domicilié en cette qualité audit siège ;

4./ **La Quadrature du Net**, association régie par la loi du 1er juillet 1901 dont le siège social est situé au 115, rue de Ménilmontant à Paris (75020), enregistrée en préfecture de police de Paris sous le numéro W751218406, représentée par M. , membre du collège solidaire en exercice ;

5./ **Le syndicat des avocats de France**, dont le siège est 34, rue Saint-Lazare à Paris (75009), agissant poursuites et diligences de son président dûment habilité et domicilié en cette qualité audit siège ;

6./ **La Fédération Syndicale Unitaire** dont le siège est 22, rue Malmaison à Bagnolet (93170), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliée en cette qualité audit siège ;

7./ **L'Union syndicale Solidaire**s, dont le siège est 31, rue de la Grange-aux-Belles à Paris (75010), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliée en cette qualité audit siège ;

8./ **L'Union syndicale Solidaires Paris**, dont le siège est 31, rue de la Grange-aux-Belles à Paris (75010), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliée en cette qualité audit siège ;

9./ **L'Union des syndicats CGT de Paris**, dont le siège est situé 85, rue Charlot à Paris (75003), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliée en cette qualité audit siège ;

10./ **L'UNEF** dont le siège est 6, rue Piemontesi à Paris (75018), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliée en cette qualité audit siège ;

11./ **L'association de Défense écologiste de la Démocratie et des libertés (Adelibe)**, dont le siège est au 25, rue Vauvenargues à Paris (75018), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliée en cette qualité audit siège ;

représentés par Me Vincent Souty, Me Marion Ogier et Me Lionel Crusoé

Les organisations exposantes demandent, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, au juge des référés du Conseil d'État d'enjoindre :

(i) 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 strictement les délais de notification des MICAS ;

(ii) d'autre part, au vice-président du Conseil d'État et aux autorités compétentes 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, afin qu'un juge puisse statuer avant l'exécution de ces mesures.

I- FAITS ET PROCÉDURE

1.-

Les organisations requérantes constatent depuis plusieurs années que la gestion des crises sociales donne lieu à une série de mesures de police administrative qui limitent l'exercice des libertés fondamentales, telles que la liberté de manifester, la liberté d'aller et venir ou le droit au respect de la vie privée et familiale.

Depuis plusieurs années également, et de manière aggravée depuis l'été 2026, les organisations requérantes rencontrent un grand nombre de difficultés pour soumettre ces différentes catégories de mesures de police administrative restrictives de libertés à un contrôle juridictionnel avant leur exécution, cela en raison du très bref délai séparant leur notification ou leur publication de leur entrée en vigueur.

Sont principalement en cause :

- les arrêtés préfectoraux portant interdiction de manifestation ou modification imposée de leur parcours (article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure),

- les arrêtés instituant des interdictions de rassemblement,

- les arrêtés instituant un couvre-feu,

- les arrêtés autorisant la captation par caméras installées sur des aéronefs (article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure),

- les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS, articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure) et les interdictions de paraître en cas de grand évènement ou de grand rassemblement (articles L. 226-2 et suivants) prises par le ministre de l'intérieur.

La pratique – largement documentée ainsi qu'il sera démontré – consiste dans la publication de ces mesures de police la veille au soir, voire le jour même de leur application (seulement quelques heures avant l'entrée en vigueur de la mesure), ce qui ne rend pas matériellement possible la saisine du juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, celui-ci estimant que les exigences du contradictoire ne lui permettent pas, dans une telle

configuration, de convoquer les parties à une audience et de prendre des mesures en temps utile.

Ainsi, au printemps 2023, les exposants ont constaté que lorsque les arrêtés étaient mis en ligne, ils figuraient parfois dans un document PDF dont la création est postérieure à leur exécution. Tel a par exemple été le cas des arrêtés pris pour les 17 mars 2023, 18 mars 2023, 26 mars 2023 ; les arrêtés pris pour les 17 et 18 mars 2023 ayant été publiés dans un document PDF créé et mis en ligne le 20 mars 2023, et l'arrêté pris pour le 26 mars 2023 ayant été créé et mis en ligne le 27 mars 2023.

Deux requêtes en référé-liberté dirigées contre des arrêtés du préfet de police interdisant des rassemblements le lendemain, introduites le 27 mars 2023 à 18h41 et le 30 mars 2023 à 17h00, ont donné lieu à des non-lieux à statuer, les mesures contestées ayant épuisé leurs effets (TA Paris, 28 mars 2023, 2306532 ; TA Paris, 31 mars 2023, 2307231).

Par une ordonnance du 4 avril 2023 (2307285), le juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant en formation collégiale, a constaté cette publication tardive de ces arrêtés et constaté que cette pratique faisait obstacle à l'exercice d'un recours effectif devant le juge du référé-liberté et qu'elle portait en conséquence une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'exercer un recours effectif. Par cette ordonnance, il a enjoint au préfet de police de publier ses arrêtés dans un délai permettant un accès utile au juge.

Ce principe n'a pas été remis en cause depuis lors et, plus encore, par une ordonnance en date du 24 mai 2023, le juge des référés du Conseil d'État a, cette fois s'agissant des drones, également retenu qu'une mesure de police affectant les libertés publiques doit être publiée dans un délai permettant un accès utile au juge, et notamment au juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, ord., 24 mai 2023, n°473547).

Il l'a rappelé depuis, en jugeant que l'administration doit procéder aux mesures d'information dans un délai permettant de saisir utilement le juge des référés (CE, 4 décembre 2023, n° 487984).

Ce principe est systématiquement réaffirmé par les juridictions administratives (TA Paris, 21 octobre 2026, n°2632239 ; TA Lyon, 23 octobre 2026, n°2614334 ; TA Nantes, 26 octobre 2026, n°2622348 ; TA Montpellier, 23 octobre 2026, n°2608437 ; TA Paris, 23 octobre 2026, 2632496). Pour autant, la pratique des

publications tardives demeure : affirmé par les juges, ce principe reste aujourd'hui malheureusement dépourvu de sanction effective, les juridictions administratives constatant seulement le plus souvent, lorsqu'elles statuent en référé, que la mesure a déjà produit tous ses effets.

2.-

Depuis le 17 octobre 2026 se multiplient les publications tardives empêchant tout accès au prétoire.

Ce phénomène concerne les mesures de courte durée affectant la liberté de manifester, la liberté d'aller et venir, tels les couvre-feux de quelques nuits. L'administration publie régulièrement ses arrêtés portant interdiction la veille pour une application le matin, voire le matin même (quelques exemples : Pyrénées-Orientales, Gironde, Ain, Rhône, en PJ).

S'agissant des MICAS, la loi encadre strictement les délais : toute décision de renouvellement doit être notifiée au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur, l'intéressé dispose de quarante-huit heures pour saisir le juge, qui statue dans les soixante-douze heures, la mesure ne pouvant entrer en vigueur avant qu'il ait statué ; l'interdiction de paraître dans les lieux d'un évènement doit, sauf urgence dûment justifiée, être notifiée au moins quarante-huit heures avant son entrée en vigueur (article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure). Ces mesures initiales prennent effet dès leur notification.

Pour autant, les organisations requérantes ont recensé plusieurs ordonnances par lesquelles le juge administratif, saisi d'une MICAS notifiée dans un délai très bref, a statué après le début d'exécution de la mesure ou a prononcé un non-lieu faute d'objet :

TA Poitiers, 2 novembre 2026, 2604206 :

> *« 3. Il ressort ainsi des pièces du dossier que l'arrêté contesté a cessé de produire ses effets le 2 novembre. Par suite, la requête a, postérieurement à son introduction, perdu son objet. Il n'y a, dès lors, plus lieu d'y statuer. »*

Pour des exemples analogues : TA Nancy, 2 novembre 2026, 2603994, 2603997 ; TA Grenoble, 2 novembre 2026, 2611551 ; TA Grenoble, 2 novembre 2026, 2611552.

Les MICAS sont parmi les mesures de police les plus contraignantes de notre droit. Elles peuvent comporter l'interdiction de quitter un périmètre géographique, l'obligation de se présenter aux services de police ou de gendarmerie jusqu'à une fois par jour, y compris les dimanches et jours fériés, l'obligation de déclarer son domicile et tout changement de domicile, l'interdiction de paraître en certains lieux et l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes. Leur méconnaissance est un délit puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article L. 228-7 du code de la sécurité intérieure).

Les mesures d'interdiction de manifestation sont elles aussi pénalement sanctionnées : l'organisation d'une manifestation interdite constitue un délit (article 431-9 du code pénal), la participation à une manifestation interdite une contravention de quatrième classe (article R. 644-4 du code pénal).

Dans son ordonnance du 21 octobre 2026 (n°2632239/9), le juge des référés du TA de Paris a d'ailleurs retenu cette possibilité d'entraîner des poursuites pour les contrevenants comme un élément renforçant la nécessité de publication dans un délai adéquat :

> *« [...] il résulte de l'instruction que les arrêtés n° 2026-01371 et n° 2026-01382 des 19 et 20 octobre 2026 portant couvre-feu dans les conditions rappelées au point 1 de la présente ordonnance, ont été respectivement publiés le 19 octobre à 20 heures et le 20 octobre à 17 heures. Or, au regard de la nature de ces arrêtés pour des durées limitées qui restreignent l'exercice de la liberté d'aller et venir et qui sont susceptibles d'entraîner des poursuites pour les contrevenants, le défaut de publicité adéquate telle que l'impose l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration ainsi que leur publication tardive font obstacle à l'exercice d'un recours effectif devant le juge des référés et portent, dans les circonstances de l'espèce, une atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours juridictionnel effectif ».*

Dans le Rhône, en particulier, il existe, depuis que plusieurs arrêtés ont été suspendus par le juge des référés du TA de Lyon en septembre 2025, une pratique systématique de publication tardive, voire a posteriori, des arrêtés préfectoraux de police portant atteinte aux libertés.

Ainsi, par exemple :

1/ L'arrêté 69-2026-10-16-00015 n°2026-10-16-00004 autorisant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur un aéronef le 17 octobre 2026 à Lyon a été publié au *RAA* 69-2026-324-191026 du 19 octobre.

Il a été créé par un PDF le 19 octobre à 16:28:56 et détecté à 16:35 par l'application attrap (https://www.rhone.gouv.fr/contenu/telechargement/70689/475994/file/RAA_69-2026-324-191026.pdf https://attrap.fr/raa/21b97b8f0a10a80070bb5f2cfbbeb8cc2900bb83e39f6b91e6a48dd0aaf48c9f).

2/ L'arrêté 69-2026-10-16-00014 N° PDDS - 2026 - 10 – 16 – 0002 portant interdiction de stationnement, de circulation sur la voie publique et d'accès au Groupama Stadium de Décines et au centre-ville de Lyon à l'occasion du match de football du 18 octobre 2026 O.L. / O.G.C. Nice a été publié au RAA_69-2026-324-191026 du 19 octobre. Il a été créé par un PDF le 19 octobre à 16:28:56 et détecté à 16:35:01 (https://www.rhone.gouv.fr/contenu/telechargement/70689/475994/file/RAA_69-2026-324-191026.pdf https://attrap.fr/raa/21b97b8f0a10a80070bb5f2cfbbeb8cc2900bb83e39f6b91e6a48dd0aaf48c9f).

3/ L'arrêté 69-2026-10-19-00007 n° 69 -2026-10-19-00001 portant interdiction des manifestations, cortèges, défilés et rassemblements revendicatifs dans un périmètre défini de la commune de Lyon le lundi 19 octobre 2026 de 18 heures à 21 heures a été publié au RAA_69-2026-326-191026 du 19 octobre, par un PDF créé le 19 octobre à 18:32:22 et détecté à 19:08:58 (https://www.rhone.gouv.fr/contenu/telechargement/70697/476045/file/RAA_69-2026-326-191026.pdf https://attrap.fr/raa/31fba9bf63972d64ad9cd0339e4719734de5093b5bc13956b59d237229709ca9).

4/ Les arrêtés n°69-2026-10-20-00001 portant interdiction de toute manifestation, tout cortège, défilé, attroupement et rassemblement revendicatifs non déclarés sur la voie publique dans un secteur de la Presqu'île de Lyon le mardi 20 octobre 2026 de 16 heures à 21 heures ; 69-2026-10-20-00002 portant interdiction temporaire de circulation des personnes couvre-feu 20 octobre 2026

à 21 heures au mercredi 21 octobre 2026 à 6 heures, dans des secteurs de la commune de Lyon ; 69-2026-10-19-00003 autorisant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur un aéronef le 20 octobre 2026 à Vénissieux et à Lyon ont été publiés au *RAA*_69-2026-329-201026 du 20 octobre, par un PDF créé le 20 octobre à 15:29:57 et une détection en ligne à 16:08.

5/ les arrêtés n° 69-2026-10-21-00001 du Préfet du Rhône du 21 octobre 2026 portant interdiction de toute manifestation, tout cortège, défilé, attroupement et rassemblement revendicatifs sur la voie publique dans un secteur de la Presqu'île de Lyon le mercredi 21 octobre 2026 de 16 heures à 23 heures et n° 69-2026-10-21-00002 portant interdiction temporaire de circulation des personnes (couvre-feu) dans certains secteurs de la commune de Lyon le mercredi 21 octobre 2026 de 23 heures à 06 heures le lendemain ont été publiés au RAA N°69-2026-333 du 21 octobre 2026 par un PDF créé le 21 octobre à 15:57 mais mis en ligne le 23 octobre à 12:45 (https://www.rhone.gouv.fr/contenu/telechargement/70744/476380/file/RAA_69-2026-333-211026.pdf https://attrap.fr/raa/1e0c9145f5849c7e9ab9ada50584857eaaf3d1507ed27804c66cc9351c517f91).

6/ l'arrêté préfectoral n° 69-2026-10-21-00003 portant interdiction de la manifestation dans le cadre du mouvement lycéen et étudiant pour la défense du service public de l'éducation du jeudi 22 octobre 2026 à 14 heures par l'UNEF et le NPA-R sur le territoire de la commune de Lyon a été publié au *RAA* n°69-2026-334 du 21 octobre créé le 21 octobre à 18:51 mais mis en ligne le 23 octobre à 12:45 (https://www.rhone.gouv.fr/contenu/telechargement/70745/476385/file/RAA_69-2026-334-211026.pdf https://attrap.fr/raa/db629a7167a367bfb072decfae9be0ef9a824f177f1464345738f000840f1e1e).

7/ L'arrêté n° 69-2026-10-22-00001 du Préfet du Rhône portant interdiction de toute manifestation, tout cortège, défilé, attroupement et rassemblement revendicatifs sur la voie publique dans un secteur de la Presqu'île de Lyon le jeudi 22 octobre 2026 de 16 heures à 23 heures a été créé par un PDF le 22 octobre 2026 à 13:13:27 mais publié au RAA N°69-2026-335 du 22 octobre 2026 mis en ligne le 23 octobre à 12:44 (https://www.rhone.gouv.fr/contenu/telechargement/70746/476390/file/RAA_69-2026-335-221026.pdf https://attrap.fr/raa/0f9de9f02eb48f0bb34538a2fadf89f27f3e85e2a01219bb50470d4f5a620960).

8/ l'arrêté n° 69-2026-24-10-0001 du Préfet du Rhône du 24 octobre 2026 portant interdiction du port et du transport d'armes, toutes catégories confondues, de munitions et d'objets pouvant constituer une arme par destination et des protections individuelles visant à se prémunir de l'action des forces de l'ordre dans la ville de Lyon le samedi 24 octobre 2026 de 15 heures à 23 heures, a été créé par un PDF le 24 octobre à 15:10 et mis en ligne le 24 octobre à 16:30 (https://www.rhone.gouv.fr/contenu/telechargement/70762/476479/file/RAA_69-2026-341-231026.pdf https://attrap.fr/raa/12761814fe0d8dc09fe8989915501cf58d639517e13599d282633744e5ef2293).

Un référé introduit le 24 octobre à 17h43 par l'ADELICO contre cet arrêté a donné lieu à une ordonnance de non-lieu à statuer du JRTA de Lyon le 26 octobre (n°2614393).

9/ l'arrêté n° 69-2026-10-25-00001 du Préfet du Rhône du 25 octobre 2026 portant interdiction temporaire de circulation des personnes (couvre-feu) dans certains secteurs de la commune de Lyon le dimanche 25 octobre 2026 de 23 heures à 06 heures le lendemain a été créé par un PDF le 25 octobre à 13:34 et mis en ligne le 25 octobre à 16:32 (https://www.rhone.gouv.fr/contenu/telechargement/70763/476484/file/RAA_69_2026_342_251026.pdf https://attrap.fr/raa/697f4ee89a7d3a00d13c12080bcb32122b5897d6f66839c1c5ebed4881121885).

Un référé introduit le 25 octobre dans la soirée par l'association Vigie Liberté contre cet arrêté a donné lieu à une ordonnance de non-lieu à statuer du JRTA de Lyon le 26 octobre (n°2614394).

10/ l'arrêté n° 69-2026-10-25-00002 du Préfet du Rhône du 25 octobre 2026 portant interdiction de toute manifestation, tout cortège, défilé, attroupement et rassemblement revendicatifs sur la voie publique dans un secteur de la Presqu'île de Lyon le dimanche 25 octobre 2026 de 16 heures à 23 heures a été créé par un PDF le 25 octobre à 14:15 et mis en ligne le 26 octobre à 10:40 (https://www.rhone.gouv.fr/contenu/telechargement/70768/476509/file/RAA_69-2026-343-251026.pdf https://attrap.fr/raa/86b0464408a6cc9f93b1a74924a475791a7975f6a3110d26ba3524b2a192c5a5).

Le justiciable qui tient une mesure pour illégale et ne peut obtenir qu'un juge statue avant son exécution est ainsi placé devant l'alternative de renoncer à l'exercice de sa liberté ou de s'exposer à des poursuites pénales.

3.-

Pour autant, deux exemples récents ont démontré que la juridiction administrative suprême est en capacité de faire preuve d'une réaction rapide et d'organiser une audience dans l'urgence.

Le vendredi 23 octobre 2026, à 18 heures, le préfet de police a notifié un arrêté modifiant le parcours de la manifestation prévue le lendemain. Le vendredi 30 octobre 2026, il a pris un arrêté interdisant le parcours Bastille-Nation déclaré pour la manifestation du samedi 31 octobre et imposant un tracé alternatif. Le juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant le jour même, a suspendu cet arrêté. Sur appel de l'administration, le juge des référés du Conseil d'État a tenu audience vers 22 heures et a rendu dans la nuit du 30 au 31 octobre 2026 une ordonnance annulant celle du tribunal (JRTA Paris 30 octobre 2026, n° 2633529 ; Ord. CE 31 octobre 2026, n° 521001).

La même séquence s'était produite dans la nuit du 13 au 14 juillet 2026. Le 13 juillet vers 18 heures, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a suspendu l'obligation de présenter un QR code nominatif pour accéder au défilé du 14 juillet. Le ministre de l'intérieur a interjeté appel dans la soirée et le Conseil d'État a tenu audience de 22h45 à 1 heure du matin et a rendu son ordonnance vers 2 heures, annulant celle du tribunal pour défaut d'urgence (JRCE 16 juillet 2026, n° 517781).

Ces deux audiences nocturnes démontrent que la haute juridiction administrative est matériellement en mesure de convoquer les parties, d'entendre un avocat et de statuer en quelques heures, à toute heure, y compris la veille d'un jour férié, alors que les tribunaux administratifs n'ont pour l'heure jamais adopté de telles mesures organisationnelles.

Elles révèlent aussi que cette disponibilité a, à ce jour, bénéficié à l'administration appelante, alors que les justiciables saisissant les tribunaux administratifs contre des mesures tardives se voient régulièrement opposer un non-lieu à statuer, la mesure ayant été exécutée ou ayant expiré à la date à laquelle le juge se prononce.

C'est dans ces conditions que les organisations requérantes saisissent le juge des référés du Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

* *

*

II- DISCUSSION

A] Sur la compétence, la recevabilité et l'office du juge des référés

Aux termes du premier alinéa 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 aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale.

L'article L. 521-2 n'exige pas l'existence d'une décision administrative préalable : le juge des référés peut faire cesser une atteinte résultant d'une carence ou d'un agissement de l'administration. Tel est le cas en l'espèce, l'atteinte procédant de l'abstention des autorités compétentes de prendre les mesures d'organisation et les instructions qui permettraient au juge de statuer en temps utile.

A.1] En premier lieu, le juge des référés du Conseil d'État est compétent.

Les mesures sollicitées, de portée nationale, relèvent de deux autorités dont les actes ressortissent à la compétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort (2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative) : le ministre de l'intérieur, dont les instructions impératives adressées à l'ensemble des préfets sont susceptibles de recours, et le vice-président du Conseil d'État, en sa qualité d'autorité de gestion des tribunaux administratifs, assisté du secrétaire général des tribunaux administratifs et cours administratives d’appel.

Les exposants ne demandent pas au juge des référés d'intervenir dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, ni de déterminer le sens d'une décision à rendre dans une instance quelconque.

Ils sollicitent que le vice-président du Conseil d'État et le secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel donnent aux présidents de juridictions des instructions portant sur les mesures d'organisation du service public de la justice administrative qui devraient être prises, de telles modalités étant distinctes de l'acte de juger et étant destinées à garantir qu'un juge soit disponible et statue avant l'exécution des mesures contestées.

Les mesures sollicitées portent exclusivement sur la disponibilité matérielle d'un magistrat et d'un agent de greffe et sur l'information des justiciables. Elles laissent au juge des référés l'entière maîtrise de la conduite de l'instruction, de la fixation de l'audience et du sens de sa décision. Elles relèvent ainsi de l'organisation du service public de la justice administrative, distincte de son fonctionnement juridictionnel (par analogie : TC, 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyane*). Le Conseil d'État a d'ailleurs reconnu que les justiciables ont droit à ce que leurs requêtes soient jugées dans un délai raisonnable et que la méconnaissance de ce droit, imputable au fonctionnement du service public de la justice administrative, engage la responsabilité de l'État (CE, Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ M. Magiera*, n° 239575, au Recueil) :

> *« Considérant qu'il résulte de ces stipulations, lorsque le litige entre dans leur champ d'application, ainsi que, dans tous les cas, des principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives, que les justiciables ont droit à ce que leurs requêtes soient jugées dans un délai raisonnable ; »*

Ce qui vaut pour la réparation *a posteriori* vaut *a fortiori* pour la prévention.

Les organisations requérantes mesurent que le Conseil d'État est à la fois l'autorité gestionnaire dont la carence est invoquée et le juge saisi. Cette situation, qui résulte de l'organisation même de la juridiction administrative, ne saurait priver les justiciables de tout juge.

A.2] **<u>En deuxième lieu, la requête est recevable.</u>**

Les exposants justifient, eu égard à leur objet statutaire, d'un intérêt à agir.

1.-

Le Syndicat des avocats de France rappelle que, à de très nombreuses reprises, le juge administratif a retenu que, au titre de la défense des prérogatives qui sont les siennes en sa qualité de syndicat mais aussi en tant qu'organisation poursuivant la défense des libertés, il a vocation à agir et à intervenir dans les litiges portant sur la légalité d'entraves ou de restrictions apportées à l'exercice de la liberté de manifester (Ord. CE 29 mars 2019, n° 429028, sur l'intérêt à intervenir du SAF contre un règlement instituant la contravention de participation à une manifestation interdite ; CE 13 juin 2020, n° 440846 et CE 15 janvier 2021, n° 441265, aux Tables, sur l'intérêt à agir du SAF contre un texte portant sur des restrictions à la liberté de manifester pendant l'état d'urgence sanitaire ; CE 10 juin 2021, n° 444849, au Recueil, sur l'intérêt à intervenir du SAF et du SM contre un texte portant schéma national du maintien de l'ordre ; Ord. TA Nancy, 16 mars 2023, n° 2300799, pour l'intérêt à intervenir du SAF contre un arrêté qui interdit la tenue d'une réunion publique…).

Il faut, à côté de cela, souligner que le syndicat justifie d'une activité particulièrement reconnue dans la défense du droit de manifester puisqu'il diffuse des guides à destination des manifestants et agit en vue d'un meilleur accès des manifestants à leurs droits. À Paris, le syndicat des avocats de France a aussi créé, avec la Ligue des droits de l'Homme, un observatoire des libertés publiques notamment en charge de surveiller les atteintes à la liberté de manifester.

Par ailleurs, l'organisation syndicale participe de manière très active à la mobilisation dans le cadre du mouvement de mobilisation actuel ; le syndicat est ainsi représenté dans l'ensemble des cortèges et rassemblements, et saisit régulièrement toutes les juridictions administratives du territoire contre les différentes mesures privatives de liberté prises dans le contexte actuel.

Le SAF justifie en outre d'un intérêt pour agir dans les litiges intéressant le droit d'accès au juge (Ord. CE 4 août 2026, Min. de l'intérieur c/ SAF et LDH, n° 518094, concernant notamment le droit au recours au bénéfice des personnes retenues à l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police de Paris).

Le syndicat des avocats de France justifie donc d'un intérêt à agir.

2.-

S'agissant de la Ligue des droits de l'Homme / Ligue des droits d'Humains, il ressort de l'article premier de ses statuts de la Ligue des droits de l'Homme que cette association est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et de ses protocoles additionnels. « […] Elle combat l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, les mœurs, l'état de santé ou le handicap, les opinions politiques, philosophiques et religieuses, la nationalité, et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains […]* »

Les deux premiers alinéas de l'article 3 des statuts prévoient également que : « *La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples. Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction* […] » .

La liberté d'expression et de réunion étant au nombre des libertés fondamentales que la LDH s'est donnée pour mission de défendre, elle justifie d'un agir contre tout arrêté qui porterait atteinte à ces libertés.

Le juge des référés admet l'intérêt à agir de la LDH contre l'arrêté préfectoral d'interdiction d'une réunion ou d'une manifestation, y compris lorsqu'elle ne serait pas à l'initiative de son organisation (JRTA Paris, 9 février 2022, LDH c. Préfet de Paris, n° 2202978 : s'agissant d'une manifestation organisée par l'association Alliance Citoyenne ; v. également ; JRTA Nancy, 16 mars 2023, n° 2300798).

La LDH dispose manifestement d'un intérêt à intervenir dès lors que le juge administratif des référés lui reconnaît systématiquement un intérêt à agir contre les décisions portant atteinte à la liberté d'expression et de manifestation.

3.-

L'Association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO) a pour objet :

- d'assurer en France la promotion et la garantie des droits et libertés fondamentaux, proclamés tant par la Constitution française que par les règles et principes de valeur constitutionnelle, les normes internationales et européennes ;

- de veiller à la séparation des pouvoirs et d'œuvrer à la protection et l'indépendance des services publics, la transparence de l'action publique et la lutte contre les conflits d'intérêts et la corruption ;

- de produire et de diffuser l'information sur les conditions de l'exercice et de la protection effective des droits fondamentaux et des libertés constitutionnelles en France et en Europe ;

- de développer ou de soutenir, par tous moyens, y compris par la voie contentieuse, les actions en vue de la reconnaissance et du respect de l'effectivité des droits et libertés en France et en Europe, y compris les droits sociaux, économiques, culturels, environnementaux ou des générations futures ;

- de promouvoir l'égalité et de contribuer à combattre toutes les formes de discrimination ou d'incitation à la haine.

Eu égard à son objet visant à la garantie des droits et libertés constitutionnels, l'ADELICO a intérêt à agir.

4.-

Amnesty International France est une association régie par la loi du 1er juillet 1901. Elle a été créée en 1971, reconnue d'utilité publique par décret du 12

novembre 1987, et constitue la section française du mouvement Amnesty International.

Son objet statutaire consiste à mener des recherches et des actions pour prévenir et faire cesser les atteintes graves à ces droits.

Or, au nombre de ces droits qu'Amnesty International a pour objectif de défendre figurent précisément ceux que la présente requête tend à sauvegarder : le droit à un recours effectif, la liberté de circulation, le droit au respect de la vie privée, la liberté d'expression (article 19) et la liberté de réunion pacifique (article 20).

Il faut, à côté de cela, souligner que l'association consacre une part importante de son action à la défense du droit de manifester en France :

- elle a publié le 29 septembre 2020 un rapport intitulé « *Arrêté·e·s pour avoir manifesté* » ;

- elle a dénoncé, en mars 2023, le recours excessif à la force et les arrestations abusives lors des manifestations contre la réforme des retraites ;

- elle a alerté, en amont de la mobilisation du 24 octobre 2026, sur les atteintes portées au droit de manifester dans le mouvement social en cours.

Le Conseil d'État a d'ailleurs reconnu à plusieurs reprises son intérêt pour agir et pour intervenir : il a jugé qu'Amnesty International France justifiait, « *par [son] objet statutaire et [son] action* », d'un intérêt à intervenir (CE, Ass., 13 novembre 2013, n° 349735, au Recueil) ; et il a admis la recevabilité de l'action de groupe qu'elle avait engagée contre l'État à raison des contrôles d'identité

discriminatoires (CE, Ass., 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, n° 454836, au Recueil).

Amnesty International France justifie donc d'un intérêt à agir.

5-

L'Union syndicale Solidaires est une union interprofessionnelle de syndicats dont le siège est situé 31, rue de la Grange-aux-Belles à Paris (75010).

Aux termes de l'article 2 de ses statuts, elle a pour objet de rassembler « *toutes les organisations syndicales et à travers elles tou-te-s les salarié-es* », afin d'être « *plus fort-es ensemble, dans l'action collective pour la défense des revendications* », et « *de renforcer la défense des intérêts des adhérent-es des syndicats ou fédérations membres et de l'ensemble du monde du travail par tous les moyens* ». Ses statuts affirment en outre que « *le syndicalisme affirme qu'un état de droit démocratique et laïque est indispensable au plein exercice du droit syndical* ».

Or, le recours à la manifestation sur la voie publique est l'un des modes privilégiés de l'action collective par laquelle les syndicats défendent les droits et les intérêts des travailleurs.

Le sixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 garantit que « *tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale* ». Une pratique qui soustrait à tout contrôle juridictionnel les mesures interdisant ou restreignant les manifestations atteint donc directement les intérêts collectifs que

l'Union syndicale Solidaires a pour objet de défendre. Cela vaut plus encore dans le mouvement social en cours, auquel elle prend part depuis la mi-octobre 2026.

C'est en ce sens que le juge administratif a, à de nombreuses reprises, admis son intérêt pour agir ou pour intervenir dans des litiges relatifs à la liberté de manifester :

- CE, ord., 1er février 2019, n° 427386 : son intervention a été admise au soutien du référé-liberté dirigé contre l'usage des lanceurs de balles de défense lors des manifestations parisiennes ;

- CE, ord., 13 juin 2020, n°s 440846, 440856 et 441015 : sur sa requête (avec la CGT, la FSU, le Syndicat de la magistrature et le SAF, sous le n° 441015), le juge a suspendu l'interdiction des manifestations déclarées ;

- CE 10 juin 2021, n° 444849 : son intervention a été admise, « *eu égard à l'objet et à la nature du litige* », contre le schéma national du maintien de l'ordre ;

- CE, ord., 11 août 2023, n° 476385 : son intervention a été admise dans l'affaire de la dissolution des Soulèvements de la Terre.

Enfin, ses statuts habilitent chaque co-délégué·e général·e à « *agir en justice au nom de l'Union syndicale Solidaires, tant en demande qu'en défense* ».

L'Union syndicale Solidaires justifie donc d'un intérêt à agir.

6.-

L'**association « La Quadrature du Net »** promeut et défend les libertés fondamentales dans l'environnement numérique. Elle lutte contre la surveillance généralisée, que celle-ci vienne des États ou des acteurs privés, et contre le fichage généralisé. Elle a notamment pour objet, aux termes de l'article 3 de ses statuts constitutifs, la promotion et la défense « du droit à l'intimité, à la vie privée, à la protection de la confidentialité des communications et du secret des correspondances et à la protection des données à caractère personnel ». La poursuite de cet objet statutaire peut notamment se faire par « la mise en œuvre d'actions juridiques et de contentieux ».

Elle est régulièrement amenée à défendre les droits et libertés fondamentaux devant le Conseil d'État (CE, 21 avril 2021, nos 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718 ; CE, 13 avril 2021, nos 439360, 440978, 441151,

442307, 442317, 442363, 443239 ; CE, 22 décembre 2020, no 446155 ; CE, ord., 4 janvier 2021, nos 447970, 447972 et 447974 (trois affaires) ; CE, ord., 18 mai 2020, nos 440442, 440445 ; CE, 16 octobre 2019, no 433069 ; CE, 18 octobre 2018, no 404996 ; CE, 26 juillet 2018, nos 394924, 394922, et 393099 (trois affaires) ; CE, 21 juin 2018, no 411005 ; CE, 18 juin 2018, no 406083 ; CE, 25 octobre 2017, no 411005 ; CE, 17 mai 2017, no 405792 ; CE, 18 novembre 2016, no 393080 ; CE, 22 juillet 2016, no 394922 ; CE, 15 février 2016, no 389140 ; CE, 12 février 2016, no 388134 ; CE, ord., 27 janvier 2016, no 396220 ; CE, 9 septembre 2015, no 393079 ; CE, 5 juin 2015, no 388134) et le Conseil constitutionnel français (Cons. const., 20 mai 2020, no 2020-841 QPC ; Cons. const., 3 avril 2020, no 2020-834 QPC ; Cons. const., 30 mars 2018, no 2018-696 QPC ; Cons. const., 2 février 2018, no 2017-687 QPC ; Cons. const., 15 décembre 2017, no 2017-692 QPC ; Cons. const., 4 août 2017, no 2017-648 QPC ; Cons. const., 21 juillet 2017, no 2017-646/647 QPC ; Cons. const., 2 décembre 2016, no 2016-600 QPC ; Cons. const., 21 octobre 2016, no 2016-590 QPC ; Cons. const., 24 juillet 2015, no 2015-478 QPC), ainsi que devant le juge de l'Union européenne (TUE, ord., 14 décembre 2020, aff. T-738/16 ; CJUE, 6 octobre 2020, aff. C-511/18, C-512/18 et C-520/18 ; CJUE, Plen., 30 avril 2024, aff. C-470/21).

Par ailleurs, La Quadrature du Net édite la plateforme Attrap (https://attrap.fr), qui permet de faire des recherches dans les recueils des actes administratifs des préfectures. Cet outil est utilisé à la fois par les préfectures elles-mêmes, des avocats, mais aussi par des requérants qui souhaitent connaître les actes administratifs qui leur sont opposables, éventuellement dans le but ensuite de les contester devant le juge administratif.

6.-

L'Union des syndicats CGT de Paris est l'union départementale de la Confédération générale du travail. Son siège est situé 85, rue Charlot à Paris (75003).

En vertu de l'article L. 2133-3 du code du travail, les unions de syndicats jouissent de tous les droits conférés aux syndicats professionnels. Au nombre de ces droits figure celui d'agir en justice pour la défense de l'intérêt collectif qu'ils représentent (article L. 2132-3 du même code).

Ses statuts ont été adoptés au congrès du 5 novembre 1966 et modifiés en dernier lieu lors du 18e congrès des 4, 5 et 6 décembre 2013. L'Union des syndicats CGT de Paris est, au premier chef, concernée par la pratique dénoncée.

En effet, elle organise et déclare, avec les autres organisations syndicales parisiennes, les manifestations qui se tiennent dans la capitale.

Elle participe au mouvement social en cours, comme les autres syndicats professionnels et étudiants (UNEF) requérants.

C'est à Paris que le préfet de police a, en octobre 2026, multiplié les arrêtés publiés tardivement : modification de parcours notifiée la veille, dix-neuf manifestations déclarées interdites par des arrêtés publiés en fin d'après-midi le 30 octobre, couvre-feux publiés après leur entrée en vigueur (supra, § I).

Les mesures sollicitées s'adressent notamment au préfet de police et intéressent directement le tribunal administratif de Paris.

Il faut, à cet égard, rappeler qu'elle a elle-même saisi le juge du référé-liberté pour obtenir du préfet de police des mesures garantissant l'exercice de la liberté de manifester à Paris. Le Conseil d'État, statuant en formation collégiale, a alors examiné sa demande au fond sans lui opposer d'irrecevabilité (CE, ord., 1er février 2019, n° 427386). Elle était en outre partie à l'instance relative à la manifestation du 31 octobre 2026 (JRTA Paris 30 octobre 2026, n° 2633529 ; Ord. CE 31 octobre 2026, n° 521001).

L'Union des syndicats CGT de Paris, de la même manière que l'Union syndicale Solidaires ou la FSU, justifie donc d'un intérêt à agir.

7.-

Plus largement, l'ensemble des requérants participe au mouvement social en cours, et justifient d'une implication dans les actions contentieuses et non contentieuses menées pour la préservation et la sauvegarde des libertés publiques.

A.3] **<u>En troisième lieu, les mesures demandées entrent dans l'office du juge du référé-liberté.</u>**

1.-

En droit, on sait que, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés peut enjoindre à l'autorité administrative de prendre des mesures consistant à organiser ou à adapter le service public afin de mettre fin à une carence de nature à porter une atteinte grave à une liberté fondamentale.

En outre, il est admis que le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant d'une action ou d'une carence et peut, le cas échéant, après avoir ordonné des mesures d'urgence, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en œuvre (CE, Sect., 16 novembre 2011, n° 353172, publié au Lebon ; CE, Ord., 30 juillet 2015, n° 392043, publié au Lebon).

Ces mesures doivent, en principe, revêtir un caractère provisoire, en vertu de l'article L. 511-1 du même code. Reste que, ainsi que le relevait Monsieur Alexandre Lallet dans ses conclusions lues sur la décision *SFOIP c/ Garde des sceaux,* « *le provisoire comporte toujours une part d'irréversibilité » (…) Il faut en réalité comprendre « conservatoire* » et « *aussi limité et réversible que possible* » (concl. lues sur : CE, 19 octobre 2020, n° 439372).

Le juge des référés prononce ainsi des mesures présentant un caractère définitif lorsqu'il n'existe pas d'autre moyen d'assurer la sauvegarde de la liberté fondamentale menacée (CE, 19 août 2002, *Front national et IFOREL,* n° 249666, publié au Lebon ; CE, 31 mai 2007, *Syndicat CFDT Interco 28*, n° 298293, publié au Lebon).

Parce qu'il doit statuer dans un délai de 48 heures, il appartient au juge des référés d'ordonner des mesures d'urgence qui peuvent recevoir un début d'exécution à court terme, sans que ces mesures impliquent d'être mises en œuvre dans le délai de 48 heures. Le juge des référés ordonne ainsi des mesures qui ne peuvent pas être directement mises en œuvre mais pour lesquelles un délai d'une dizaine de jours est admis pour que l'autorité administrative prenne les mesures nécessaires (CE, Ord., 22 décembre 2012, n° 364584, publié au Lebon).

Ainsi que le soulignait Monsieur Lallet dans les conclusions précitées, « *l'office de ce juge se limite aux mesures qui peuvent recevoir un début d'exécution sinon dans ce délai, au moins à très brève échéance (...) et déployer utilement leur plein effet dans la foulée et, à tout le moins, à un horizon pré-déterminé et rapproché, ce qui exclut en particulier les mesures d'ordre structurel reposant sur des choix de politique publique insusceptibles d'être mises en œuvre à très bref délai* ».

La limite tient aux mesures d'ordre structurel reposant sur des choix de politique publique insusceptibles d'être mises en œuvre à très bref délai (CE, 28 juillet 2017, OIP, n° 410677). Sont ainsi seulement exclues les mesures qui impliquent de réaliser des travaux lourds, d'augmenter les moyens financiers, humains et matériels alloués aux services judiciaires et pénitentiaires, de prendre une circulaire de politique publique, d'élaborer des plans de mise en sécurité ou encore de recruter des agents pour résorber un retard de traitement de dossiers (CE, Ord., 23 décembre 2016, n° 405791 ; CE, Ord., 6 août 2019, n° 432589).

Lorsque les aménagements rendus nécessaires supposent la réalisation de travaux lourds, le juge des référés reste en mesure d'ordonner l'installation de dispositifs provisoires (CE, 31 juillet 2017, Commune de Calais, n° 412125, publié au Lebon), comme le lancement d'opérations de diagnostic ou de formalités administratives dans la perspective d'un nouveau cahier des charges pour la conclusion d'un nouveau contrat ou l'engagement des formalités nécessaires pour mettre en œuvre les aménagements rendus nécessaires (CE, Ord., 22 décembre 2012, n° 364584 ; CE, Ord., 30 juillet 2015, n° 392043, publié au Lebon) ou une mesure provisoire d'organisation du service (A. LALLET, concl. lues sur : CE, 19 octobre 2020, *Section française de l'Observatoire international des prisons,* n° 439372).

Plus généralement, le juge des référés peut également enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les mesures qui apparaîtraient de nature à améliorer, dans l'attente d'une solution pérenne, les conditions matérielles du service public (CE, Ord., 30 juillet 2015, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 392043, publié au Lebon).

Il a du reste déjà enjoint au Gouvernement, dans de brefs délais, de modifier un décret ou d'adresser des instructions à l'administration lorsque cela était nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale (voir par exemple CE, réf., 18 mai 2020, n° 440366). Très récemment encore, le juge des référés du Conseil

d'État a enjoint au préfet de police de lancer les échanges avec le barreau de Paris, ainsi que, le cas échéant, avec les services du ministère de la justice en charge de la gestion de l'aide juridictionnelle, en vue de rechercher les moyens de remédier aux difficultés constatées pour obtenir le concours d'avocats de permanence (CE, réf., 4 août 2026, n°518094).

Statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés peut ainsi prononcer toute mesure conservatoire d'organisation du service dès lors qu'elle n'implique aucune mesure structurelle qui impliquerait un changement de politique publique.

2.-

Les mesures sollicitées ne sont pas de cette nature.

Afin que le droit au recours effectif puisse être assuré, en dépit du phénomène de publication tardive des arrêtés, les exposants sollicitent les mesures suivantes :

- une instruction faite aux préfets 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 ;

- l'injonction de respecter les délais de 72h de notification des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prévus par l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, et de mentionner dans chaque décision les modalités de saisine du juge des référés de permanence ;

- l'organisation à titre conservatoire, et, à titre subsidiaire, toutes mesures utiles pour l'organisation, dans chaque tribunal administratif, d'une permanence de juges des référés joignable en soirée, la nuit, les fins de semaine et les jours fériés, pour les requêtes fondées sur l'article L. 521-2 du code de justice administrative dirigées contre une mesure entrant en vigueur dans un délai inférieur à soixante-douze heures.

3.-

Ces mesures, qui ne sont pas d'ordre structurel, n'impliquent ni crédits nouveaux, ni recrutement, ni modification d'un texte législatif ou règlementaire. Elles consistent en des notes de service et des instructions, pouvant être prises en

quelques heures, organisant une permanence, ou adaptant les permanences existantes, et rappelant aux préfets les règles en matière de publicité des décisions prises.

Les audiences tenues au Conseil d'État dans les nuits des 13-14 juillet et 30-31 octobre 2026 démontrent que les moyens matériels et humains existent déjà pour assurer l'organisation d'audiences suivant des modalités adaptées à l'urgence et que les mesures sollicitées ne se heurtent à aucune impossibilité, qu'elle soit juridique, financière ou matérielle.

Rien, dans le code de justice administrative, ne s'oppose du reste à ce qu'une audience se tienne dans les heures (voire minutes) qui suivent directement l'enregistrement de la requête. Au contraire, l'article R. 522-6 du code de justice administrative prévoit que les parties « sont convoquées sans délai et par tous moyens à l'audience » et, à partir de modalités qu'il a pour rôle d'adapter, le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire « écrite ou orale » (article L. 522-1 du CJA).

Ces mesures conservatoires d'élaboration d'instruction et d'organisation du service, qui ont pour seul objet de faire respecter la lettre de la loi et de permettre l'exercice d'un recours effectif, sont au nombre de celles qui peuvent être prononcées par le juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

B] **<u>Sur l'urgence</u>**

La condition d'urgence est remplie.

En premier lieu, l'atteinte est actuelle et se renouvelle à très brève échéance. Le mouvement social en cours donne lieu, chaque fin de semaine depuis la mi-octobre 2026, à des appels à manifester dans de nombreuses villes, et de nouvelles journées sont d'ores et déjà annoncées, la prochaine le 5 novembre 2026.

Depuis le 17 octobre 2026, les préfets ont très largement restreint la liberté de manifester en prenant diverses mesures sur l'ensemble du territoire français : des mesures d'interdiction des manifestations non déclarées, des mesures d'interdiction de toute manifestation déclarée ou non déclarée dans certains

périmètres, notamment dans les centres-villes, des mesures d'interdiction partielle des manifestations.

En deuxième lieu, chacune de ces journées est susceptible de donner lieu à des arrêtés d'interdiction ou de modification de parcours publiés la veille. Les MICAS (228-1) et interdictions de paraître (226-2), prononcées pour des durées de 24 à 48h, peuvent faire l'objet de renouvellements.

En troisième lieu, chaque atteinte est irréversible. Une manifestation est attachée à une date et à un contexte : son interdiction, exécutée avant que le juge ait statué, ne peut être réparée par une annulation ultérieure. Comme l'a considéré le Conseil d'État pour les assignations à résidence prises pendant l'état d'urgence de 2015 à 2017, celles-ci portent « *en principe et par elle-même (...) une atteinte grave et immédiate à la situation de cette personne, de nature à créer une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, puisse prononcer dans de très brefs délais* », eu égard à l'objet et aux effets de telles mesures, « *notamment aux restrictions apportées à la liberté d'aller et venir* » (CE, Sect., 11 décembre 2015, *Domenjoud,* n° 395009, au Recueil).

La Cour européenne des droits de l'homme relève que le moment de la tenue d'une réunion publique peut être déterminant pour sa portée politique et sociale (Cour EDH, 3 mai 2007, *Bączkowski et autres c. Pologne*, 1543/06). De même, une obligation quotidienne de pointage, une assignation dans un périmètre ou une interdiction de paraître, une fois subies, ne peuvent plus être effacées.

En quatrième lieu, l'urgence tient au caractère systémique de l'atteinte.

Les non-lieux à statuer prononcés faute d'objet, les ordonnances rendues après le début d'exécution de la mesure et les jugements au fond intervenant plusieurs mois plus tard aboutissent à ce que des catégories entières de mesures restrictives de libertés ne soient jamais contrôlées utilement par un juge. Seule une mesure prise au niveau national peut faire cesser cette situation. Les requêtes individuelles, par construction, arrivent trop tard.

En cinquième lieu, l'urgence résulte de l'exposition des personnes concernées au risque pénal. La personne visée par une MICAS qui s'y soustrait encourt trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. L'organisateur d'une manifestation interdite commet un délit, le participant une contravention. Faute de juge disponible avant l'exécution, le contrôle de légalité n'intervient, le cas

échéant, que par voie d'exception devant le juge pénal (article 111-5 du code pénal), c'est-à-dire après interpellation, placement en garde à vue et exercice de poursuites pénales. *Cette perspective produit un effet dissuasif immédiat sur l'exercice des libertés*. Le contrôle exercé *a posteriori* par le juge pénal ne constitue pas une garantie équivalente à celle exercée par le juge administratif. Il suppose que le justiciable ait d'abord accepté de commettre ce qui est, en l'état, une infraction, en pariant sur l'illégalité d'une mesure qu'aucun juge n'a examinée. Il ne protège ni contre l'interpellation, ni contre la privation de liberté qui peut l'accompagner, ni contre l'inscription dans les fichiers de police. Il intervient des mois après les faits. Placer les citoyens devant ce choix revient à subordonner l'exercice d'une liberté à l'acceptation d'un risque pénal. La Cour EDH, dans son arrêt Bączkowski, insiste sur l'effet dissuasif (« chilling effect ») des mesures d'interdiction de manifestation. La Cour EDH juge encore que des amendes d'un montant élevé, même lorsqu'elles ne sont pas effectivement infligées, sont de nature à créer un effet paralysant sur le recours légitime aux manifestations (Cour EDH, 26 avril 2016, *Novikova et autres c. Russie*, 25501/07). Elle a de même souligné l'effet dissuasif des interpellations répétées de participants à des rassemblements, qui découragent non seulement les intéressés mais aussi le public de prendre part à la vie politique (Cour EDH, Gde ch., 15 novembre 2018, *Navalnyy c. Russie*, 29580/12). La seule perspective de la sanction suffit : l'ingérence est consommée dès que des personnes renoncent à manifester par crainte de poursuites.

Enfin, aucun intérêt public ne s'oppose aux mesures sollicitées, dans le cadre de la présente procédure. Celles-ci ne privent l'administration d'aucun de ses pouvoirs de police ; elles se bornent à garantir qu'un juge puisse en contrôler l'usage avant exécution. Par ailleurs, pour ce qui concerne la publication des arrêtés au moins quarante-huit heures avant leur entrée en vigueur, les présentes conclusions réservent le cas particulier d'une urgence dûment justifiée et spécialement motivée.

Comme cela a été souligné précédemment, l'administration a elle-même sollicité et obtenu, dans les nuits des 13-14 juillet et 30-31 octobre 2026, la tenue d'audiences en quelques heures. Elle ne saurait donc soutenir qu'une telle organisation serait incompatible avec les exigences de l'ordre public ou avec le bon fonctionnement du service.

Par conséquent, compte tenu du contexte social et sociétal et des mobilisations annoncées le 5 novembre prochain d'une part, et, d'autre part, de l'intérêt majeur qui s'attache à assurer un droit au recours effectif contre les mesures de police administrative qui seront prises dans les heures et jours qui viennent, et des conséquences réelles pour les personnes en l'absence d'un tel recours avant la décision, la condition d'urgence est satisfaite.

C] Sur les libertés fondamentales en cause

C.1] Le droit à un recours juridictionnel effectif

Le droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction est garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil constitutionnel juge de longue date qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

Ce droit n'est pas seulement celui de saisir un juge. Il est celui d'obtenir une décision en temps utile.

Le juge des référés du Conseil d'État a reconnu que la possibilité d'exercer un recours effectif devant un juge a le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, 13 mars 2006, *M. Bayrou et autres*, n° 291118). Le juge des référés du tribunal administratif de Paris en a tiré les conséquences en jugeant que la publication tardive d'arrêtés d'interdiction de rassemblement, en faisant obstacle à la saisine utile du juge du référé-liberté, porte une atteinte grave et manifestement illégale à ce droit (TA Paris, 4 avril 2023, n° 2307285).

Par ailleurs, pour ce qui concerne précisément les MICAS, le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, censuré les dispositions qui laissaient au tribunal administratif un délai de deux mois pour statuer sur une mesure de trois mois, en jugeant que le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge administratif soit tenu de statuer sur la demande d'annulation de la mesure dans de brefs délais (§ 18). Il a également censuré la possibilité de renouveler la mesure sans qu'un juge ait préalablement statué, à la demande de la personne en cause, sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement (§ 19). La garantie constitutionnelle est donc celle d'un juge qui statue avant que la mesure produise ses effets, ou à tout le moins dans un délai qui en préserve l'utilité.

Le droit conventionnel confirme cette approche. L'article 13 de la Convention européenne exige un recours effectif en pratique comme en droit. La Cour

européenne juge qu'en matière de réunions publiques, un recours n'est effectif que s'il permet d'obtenir une décision avant la date de l'évènement projeté ; une annulation postérieure, même favorable, ne satisfait pas à cette exigence (Cour EDH, 3 mai 2007, *Bączkowski et autres c. Pologne*, 1543/06 ; Cour EDH, 7 février 2017, *Lashmankin et autres c. Russie*, 57818/09).

Elle juge de même qu'un recours perd son effectivité lorsque la mesure contestée est exécutée avant que le juge ait pu s'en saisir utilement (Cour EDH, GC, 13 décembre 2012, *De Souza Ribeiro c. France*, 22689/07). Elle a enfin déjà relevé que le référé-liberté français ne constitue pas, dans certaines configurations, un recours préventif effectif (Cour EDH, 30 janvier 2020, *J.M.B. et autres c. France*, n° 9671/15).

C.2] La liberté de manifester

Participent des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative la liberté d'expression, y compris collective, des courants de pensée et des opinions (CE, ord., 24 févr. 2001, *Tibéri*, n° 230611, Lebon, p. 85 ; CE, ord., 11 janv. 2007, *Mme Lepage*, n° 300428, aux Tables, p. 865 ; CE, 6 févr. 2015, *Cne de Cournon d'Auvergne*, n° 387726 ; CE, ord. réf., 13 juin 2020, *LDH, CGT et autres*, n° 440846, 440856, 441015) et la liberté de manifester (CE 5 janvier 2007, *Ministre de l'intérieur*, n° 300311 ; CE 17 mars 2021, *Cne de Rennes*, n° 472161), telles qu'elles sont garanties par les articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme qui imposent aux États des obligations positives (Cour EDH, 21 juin 1988, *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche*, 10126/82).

La Cour européenne des droits de l'Homme considère à cet égard que le droit de réunion pacifique comprend le droit de choisir le moment, le lieu et les modalités du rassemblement, de sorte que la modification du parcours déclaré par les manifestants constitue une ingérence dans l'exercice du droit de réunion pacifique consacré par l'article 11 de la convention (Cour EDH, 27 novembre 2012, *Saska c. Hongrie*, n° 58050/08 ; Cour EDH, 7 février 2017, *Lashmankin et a. c. Russie*, n° 57818/09).

La Cour a conclu à la violation des articles 11 et 13 de la Convention dans l'affaire dans laquelle l'État avait proposé un autre itinéraire et interdit la manifestation car les organisateurs avaient refusé l'alternative. Elle considère à cette fin que les organisateurs doivent être mis en mesure de bénéficier d'une décision de justice avant la date prévue de la manifestation, quand bien même

une alternative de parcours serait proposée (Cour EDH, 7 février 2017, *Lashmankin et a. c. Russie*, n° 57818/09).

C'est également ce qui ressort des lignes directrices conjointes de la Commission de Venise élaborées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE dont il résulte que les dispositions « prévoyant que les réunions ne peuvent se tenir que dans certains lieux ou sur certains itinéraires (centraux ou éloignés) affectent gravement l'effet de communication associé à la liberté de réunion et devraient donc être considérées de prime abord comme une violation de ce droit ».

C.3] La liberté d'aller et venir et la liberté de circulation

Constitue également une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative la liberté d'aller et de venir (CE 9 janvier 2001, *Deperthes,* n° 228928, au Recueil ; CE, Sect., 11 décembre 2015, *Domenjoud et autres*, n° 395009, au Recueil).

Composante de la liberté personnelle, elle est garantie par l'article 2 du Protocole n° 4 à la CSDHLF.

Portent atteinte à cette liberté fondamentale toutes les mesures de type couvre-feu qui interdisent ou règlementent la circulation des personnes dans l'espace public, de même que les MICAS qui portent tant atteinte à la liberté d'aller et de venir qu'au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale, ainsi que l'a retenu le Conseil constitutionnel. Compte tenu de ces atteintes, il a considéré que « le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge administratif soit tenu de statuer sur la demande d'annulation de la mesure dans de brefs délais » (Décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018).

C.4] Le droit au respect de la vie privée

Le droit au respect de la vie privée, qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et qui est garanti par l'article 8 de la Convention, constitue une liberté

fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (v. par ex. : s'agissant précisément de l'usage de drones par la préfecture de police : CE, ord., 18 mai 2020, *La Quadrature du Net et LDH*, n° 440442).

Sont susceptibles d'y porter atteinte, d'une part, les arrêtés autorisant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs (articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure) et, d'autre part, les MICAS qui, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel, affectent le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale (Cons. const. 16 février 2018, n° 2017-691 QPC).

D] Sur l'atteinte grave et manifestement illégale

D.1] La gravité de l'atteinte

1.-

L'atteinte est grave par son ampleur. Elle ne résulte pas d'un dysfonctionnement ponctuel mais d'une pratique récurrente, sur l'ensemble du territoire, qui soustrait des catégories entières de mesures de police à tout contrôle juridictionnel préalable à leur exécution.

Premièrement, s'agissant des couvre-feux, depuis le 17 octobre 2026, de nombreux préfets ont pris, chaque jour, des arrêtés interdisant la circulation des mineurs et parfois des majeurs sur certains périmètres d'une durée limitée commençant le soir même jusqu'au lendemain matin. Les arrêtés notifiés le jour même après 17h00 ne permettent pas dans ces conditions une saisine utile des tribunaux administratifs, faute pour ceux-ci d'organiser des audiences après 17h00.

Le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a ainsi constaté que l'arrêté du 25 octobre 2026 instaurant un couvre-feu pour la soirée du 25 octobre 2026 avait épuisé tous ses effets (JRTA Lyon, 26 octobre 2026, n° 2614394).

Par une ordonnance en date du 21 octobre 2026 (n°2632239), le juge des référés du tribunal administratif de Paris a retenu que les derniers arrêtés des 19 et 20 octobre 2026 portant couvre-feu avaient été respectivement publiés le 19 octobre à 20 heures et le 20 octobre à 17 heures et qu'au regard de la nature de ces arrêtés

pour des durées limitées qui restreignent l'exercice de la liberté d'aller et venir et qui sont susceptibles d'entraîner des poursuites pour les contrevenants, leur publication tardive faisait obstacle à l'exercice d'un recours effectif devant le juge des référés et portait, dans les circonstances de l'espèce, une atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours juridictionnel effectif.

Cette solution prenait, certes, appui sur des précédents jurisprudentiels admettant le prononcé d'un rejet de la requête ou d'un non-lieu à statuer lorsque le juge des référés n'a pas la possibilité de se prononcer en temps utile avant le début d'une manifestation (Ord. CE 27 mars 2014, n° 376726, aux Tables ; Ord. 22 novembre 2020, Civitas, n° 446723).

Reste que la rigueur de cette solution doit nécessairement s'articuler avec celle désormais posée par une décision n° 487984 du Conseil d'État du 4 décembre 2023 rappelant que l'administration doit, de son côté, lorsqu'elle prend un arrêté restreignant l'exercice de libertés, procéder aux différentes mesures d'information dans un délai permettant de saisir utilement le juge des référés.

Et le fait, pour l'administration, de ne pas avoir fait cet effort dans la mise en œuvre d'une publicité adaptée caractérise nécessairement une situation grave. Le préfet de police a ainsi poursuivi sa pratique : l'arrêté instituant un couvre-feu à partir du 22 octobre 2026 a été publié le 23 octobre 2026, l'arrêté du 26 octobre 2026 mis en ligne le 27 octobre 2026 a institué un couvre-feu applicable du 26 au 27 octobre 2026, l'arrêté du 30 octobre 2026 publié en fin de journée a institué un couvre-feu applicable dès le 30 octobre 2026 au soir.

Compte tenu de la tardiveté de la publication et de l'absence d'audiencement en fin de journée, les justiciables n'ont pas obtenu la possibilité d'exercer un recours effectif avant l'entrée en vigueur de la décision.

Deuxièmement, s'agissant des mesures limitant ou règlementant l'exercice de la liberté de manifester :

Les arrêtés interdisant les rassemblements, cortèges, manifestations ou ceux règlementant la liberté de manifester, par exemple, en imposant un autre parcours que celui déclaré par les manifestants sont habituellement publiés la veille de la manifestation projetée, et bien souvent en fin de journée.

C'est ainsi que pour la manifestation du 24 octobre 2026, et alors que le préfet de police avait validé le 22 octobre 2026 le parcours initial déclaré par les manifestants, le préfet de police a publié le 23 octobre tard dans l'après-midi l'interdiction partielle de manifester le 24 octobre 2026 de 13h00 à 19h00. Sur la requête déposée à 19h30, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a considéré que la tardiveté de la publication de l'arrêté ne lui avait pas permis de statuer en temps suffisamment utile (JRTA Paris, 24 octobre 2026, n°2632850).

La semaine suivante, pour ce qui concernait la manifestation du 31 octobre 2026, et alors que la décision d'interdiction partielle avait été verbalement annoncée à l'intersyndicale le 28 octobre 2026, le préfet de police n'a notifié son arrêté que le 30 octobre 2026 en fin de matinée. Si le tribunal administratif, puis le Conseil d'État ont été amenés à connaître de la légalité de cet arrêté, c'est parce que les syndicats requérants avaient pris l'initiative de former un recours contre la décision verbale du 28 octobre 2026.

Le 30 octobre 2026, par 19 arrêtés publiés en fin d'après-midi, le préfet a interdit 19 manifestations déclarées et prévues le 31 octobre 2026.

La veille, l'arrêté du 29 octobre 2026 interdisant les rassemblements non déclarés à partir du 29 octobre à 20h00 jusqu'au vendredi 30 octobre à 6h00 a été publié le 29 octobre à 18h02.

Sont également symptomatiques les arrêtés publiés après leur entrée en vigueur tels que :

- l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône publié le 12 octobre 2026 à 21h56 instituant des mesures de police à compter du 12 octobre 2026 à 6h00 ;

- l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône publié le 19 octobre 2026 à 12h27 interdisant les manifestations revendicatives non déclarées le 19 octobre 2026 de 6h00 à 22h00.

Loin d'être un cas isolé, le non-lieu à statuer en raison de la publication tardive des arrêtés et, de ce fait, du dépôt tardif de la requête est régulièrement prononcé :

- par une ordonnance n° 2631814 du 17 octobre 2026, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a relevé sur la requête déposée le 16 octobre 2026 contre l'arrêté du 16 octobre 2026 du préfet de police interdisant partiellement une manifestation le samedi 17 octobre 2026, que les exigences du contradictoire n'avaient pas permis de statuer sur la requête.

- par une ordonnance n° 2631814 du 24 octobre 2026, le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg a relevé sur la requête déposée le 23 octobre 2026 contre l'arrêté du 23 octobre 2026 du préfet de Moselle interdisant une manifestation déclarée le samedi 24 octobre 2026, que les exigences du contradictoire n'avaient pas permis de statuer sur la requête.

- par une ordonnance n° 2622341 du 26 octobre 2026, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes a relevé sur la requête déposée le 23 octobre 2026 contre l'arrêté du 23 octobre 2026 du préfet de la Mayenne interdisant les rassemblements le samedi 24 octobre 2026 entre 7 heures et 23 heures 59, que les exigences du contradictoire n'avaient pas permis de statuer sur la requête.

- par une ordonnance n° 2622347 du 26 octobre 2026, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes a relevé sur la requête déposée le 24 octobre 2026 contre l'arrêté du 23 octobre 2026 du préfet du Maine-et-Loire interdisant les rassemblements le samedi 24 octobre 2026 entre 7 heures et 23 heures 59, que les exigences du contradictoire n'avaient pas permis de statuer sur la requête.

- par une ordonnance n° 2622347 du 27 octobre 2026, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes a relevé sur la requête déposée le 16 octobre 2026 contre l'arrêté du 16 octobre 2026 du préfet du Maine-et-Loire interdisant les rassemblements le samedi 17 octobre 2026 entre 7 heures et 23 heures 59, que les exigences du contradictoire n'avaient pas permis de statuer sur la requête.

Troisièmement, s'agissant des mesures de surveillance administrative autorisant le survol des drones, ces arrêtés sont publiés immédiatement avant ou après leur entrée en vigueur. En attestent par exemple :

- l'arrêté du 4 octobre 2026 du préfet du Territoire de Belfort autorisant le survol de drones le 5 octobre 2026 a été publié le 5 octobre 2026 à 9h00, conduisant ainsi le juge des référés à constater qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la requête (TA Besançon, 6 octobre 2026, 260237).

- l'arrêté du préfet de l'Hérault publié au recueil spécial n°317 du 31 octobre 2026 publié à 14h39 et autorisant le survol de drones de 14h00 à 19h00 le même jour.

- l'arrêté du préfet du Gers autorisant le survol de drones du dimanche 1er novembre 2026 à 19h00 au lundi 2 novembre 2026 à 2h00 a été publié le 1er novembre à 17h00.

- l'arrêté du préfet de police autorisant le survol de drones le 23 octobre 2026 à partir de 15h00 pour toute la soirée a été publié le 23 octobre 2026 à 19h47.

- l'arrêté du préfet de police autorisant le survol de drones le 24 octobre 2026 à partir de 07h00 a été publié le 23 octobre 2026 à 19h00.

- l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône autorisant le survol de drones le 2 novembre 2026 à partir de 07h00 a été publié le 1er novembre 2026 à 18h16.

- l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône autorisant le survol de drones le 1er novembre 2026 à partir de 07h00 a été publié le 31 octobre 2026 à 21h15.

- l'arrêté du préfet du Loiret autorisant le survol de drones le 31 octobre 2026 a été publié le 31 octobre 2026 à 16h30.

- l'arrêté du préfet de la Savoie autorisant le survol de drones le 31 octobre 2026 à partir de 6h00 a été publié le 31 octobre 2026 à 8h30.

Et de manière générale, pour la seule journée du 31 octobre, l'essentiel des arrêtés autorisant le survol de drones sur le territoire national a été publié le 30 octobre 2026 après 18h00.

Les relevés effectués dans le Rhône et dans l'Ain confirment le caractère systématique de la pratique, toutes catégories d'arrêtés confondues :

- dans l'Ain, entre le 5 octobre et le 2 novembre 2026, aucun arrêté n'a été relevé comme publié au moins vingt-quatre heures avant son entrée en vigueur ; la pratique consiste à reprendre chaque jour une même interdiction, qui entre en vigueur quelques minutes après sa publication, pour une durée de vingt-quatre heures (v. par ex. les arrêtés des 5, 6, 7 et 8 octobre 2026, publiés entre 18 heures et 18h30 et applicables à 19 heures) ;

- dans le Rhône, plusieurs arrêtés ont été publiés après leur entrée en vigueur : l'arrêté autorisant la captation d'images par aéronef à Lyon le 17 octobre

2026 à partir de 13 heures n'a été publié que le 19 octobre ; celui applicable le 24 octobre 2026 à 7 heures ne l'a été que le 26 octobre ;

- dans le Rhône encore, plusieurs arrêtés mentionnent une date de publication antérieure à leur mise en ligne effective, telle qu'elle ressort des métadonnées des recueils des actes administratifs : l'arrêté interdisant toute manifestation dans un secteur de la Presqu'île de Lyon le 25 octobre 2026 de 16 heures à 23 heures, qui indique avoir été publié le 25 octobre, figure dans un recueil modifié le 26 octobre à 10h02 ; l'arrêté interdisant toute manifestation dans le centre-ville de Lyon le 31 octobre 2026, qui indique avoir été publié le 29 octobre, n'a en réalité été mis en ligne que le 30 octobre entre 16h06 et 17h07.

Quatrièmement, s'agissant des MICAS, les arrêtés pris en marge du congrès du RN qui s'est tenu à Orléans les 25 et 26 octobre 2026, ou dans le cadre de la manifestation prévue le 31 octobre 2026, ont systématiquement été notifiés la veille au soir de leur entrée en vigueur aux alentours de 17h00, soit à une heure rendant impossible tout recours effectif avant l'entrée en vigueur de la mesure et en méconnaissance des dispositions applicables qui prévoient en principe un délai de 48 heures entre la notification de la mesure et le début de la mesure de police.

Le phénomène de publication tardive des arrêtés faisant obstacle à l'exercice d'un recours effectif en temps utile est en conséquence démontré et constitue une atteinte aux libertés fondamentales précitées.

2.-

Elle est grave par la nature et l'étendue des mesures concernées puisqu'elle concerne les mesures de police limitant le droit de manifester, les mesures de surveillance administrative autorisant le survol des drones, les mesures de couvre-feu qui restreignent la liberté de circuler des personnes mineures et/ou majeures, ainsi que les MICAS.

En particulier, ces dernières mesures peuvent imposer une présentation quotidienne aux services de police ou de gendarmerie, y compris les dimanches et jours fériés, une assignation dans un périmètre géographique et des interdictions de paraître et d'entrer en relation, toutes pénalement sanctionnées. Les interdictions de manifester privent définitivement leurs destinataires de l'expression collective de leurs opinions à un moment donné et les exposent, s'ils passent outre, à des poursuites.

3.-

Elle est grave, enfin, par sa conséquence : le non-lieu à statuer. Lorsque la mesure est exécutée ou expirée à la date à laquelle le juge se prononce, le référé-liberté est dépourvu d'objet. Le recours pour excès de pouvoir intervient plusieurs mois plus tard, sans effet sur la situation vécue.

Le justiciable a saisi un juge qui n'a pas statué utilement : le droit au recours est alors vidé de sa substance.

D.2] L'illégalité manifeste de l'atteinte

En premier lieu, l'atteinte méconnaît directement les exigences posées par le Conseil constitutionnel. La décision 2017-691 QPC impose que le juge statue dans de brefs délais et qu'aucun renouvellement de MICAS n'entre en vigueur sans qu'un juge ait pu se prononcer. Le législateur a traduit ces exigences dans l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, en prévoyant des délais de notification de cinq jours et de quarante-huit heures.

Ces garanties sont privées d'effet lorsque l'urgence invoquée pour notifier plus tardivement devient la règle, ou lorsque le juge n'est pas en mesure de statuer dans le délai ainsi ménagé.

En deuxième lieu, l'article L. 521-2 du code de justice administrative fait obligation au juge des référés de se prononcer dans un délai de quarante-huit heures. Ce délai est un maximum, non un délai garanti. Lorsque la mesure contestée prend effet dans un délai plus court, l'effectivité du recours exige que le juge statue avant son exécution.

Le service public de la justice administrative doit être organisé en conséquence.

En troisième lieu, l'illégalité est d'autant plus manifeste qu'elle persiste en dépit d'une décision de justice. Le 21 octobre 2026, le juge des référés du tribunal

administratif de Paris a jugé que la publication tardive des arrêtés de couvre-feu portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours effectif (n° 2632239). Dans les dix jours qui ont suivi, le préfet de police a pourtant publié tardivement ses arrêtés des 23, 26, 29 et 30 octobre 2026. Il est ainsi démontré que des décisions prononcées au cas par cas ne suffisent pas à faire cesser la pratique, et que seule une mesure de portée nationale le peut.

En quatrième lieu, le juge des référés du Conseil d'État a lui-même fondé le rejet des requêtes du 23 octobre 2026 sur la circonstance que les préfets apprécient chaque manifestation « sous le contrôle du juge administratif » (JRCE, 520729). Cette garantie ne vaut que si ce contrôle peut effectivement s'exercer avant l'exécution de l'arrêté. À défaut, la garantie sur laquelle repose cette ordonnance est purement formelle.

En cinquième lieu, la carence est manifeste parce que les moyens de la faire cesser existent. Les audiences tenues dans la nuit du 13 au 14 juillet 2026 et dans la nuit du 30 au 31 octobre 2026 démontrent que la juridiction administrative peut convoquer, entendre et juger en quelques heures.

L'abstention des autorités gestionnaires à garantir la même disponibilité aux justiciables en première instance ne repose sur aucune impossibilité matérielle.

En sixième lieu, le ministre de l'intérieur s'abstient de donner aux préfets et au préfet de police les instructions nécessaires pour que les mesures restrictives de libertés soient publiées ou notifiées dans un délai permettant la saisine utile du juge, hors urgence dûment justifiée et motivée. Le législateur a pourtant lui-même retenu, pour les interdictions de paraître liées à un événement, un délai de notification minimal de quarante-huit heures sauf urgence dûment justifiée. Rien ne justifie qu'une règle de même nature ne soit pas appliquée aux arrêtés réglementaires de police dont l'objet et les effets sont comparables.

En dernier lieu, cette situation méconnaît les articles 11 et 13 de la Convention européenne et l'article 2 du Protocole n° 4, tels qu'interprétés par la Cour européenne dans les arrêts précités : un recours qui ne permet pas d'obtenir une décision avant l'exécution de la mesure n'est pas effectif.

Il résulte de ce qui précède que la carence des autorités compétentes porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours effectif, à la liberté de manifester, à la liberté d'aller et venir et à la liberté de circulation.

E] **<u>Sur les mesures sollicitées</u>**

Les mesures demandées sont provisoires, peuvent être prises en quelques jours et sont strictement nécessaires à la sauvegarde des libertés en cause.

En premier lieu, il y a lieu d'enjoindre au ministre de l'intérieur d'adresser dans le délai de 48h aux préfets et au préfet de police une instruction rendue publique leur rappelant : que les arrêtés portant interdiction ou restriction de manifestations, de rassemblements ou de déplacements doivent, sauf urgence dûment justifiée et motivée dans l'arrêté lui-même, être publiés au moins quarante-huit heures avant leur entrée en vigueur ; qu'ils doivent être notifiés sans délai aux déclarants et qu'ils doivent être publiés dans un lieu unique, stable et accessible en ligne.

En deuxième lieu, il y a lieu d'enjoindre au ministre de l'intérieur, s'agissant des MICAS et interdictions de paraître, de respecter strictement les délais de notification prévus par les articles L. 228-2 (quarante-huit heures) et L. 226-2 (soixante-douze heures) du code de la sécurité intérieure, de motiver spécialement le recours à l'urgence lorsqu'il entend s'en affranchir, et de mentionner dans chaque décision les voies et délais de recours ainsi que les modalités de saisine du juge des référés de permanence.

En troisième lieu, il y a lieu d'enjoindre au vice-président du Conseil d'État, en sa qualité d'autorité de gestion des juridictions administratives, de prendre dans un délai de 48 heures les mesures d'organisation suivantes :

- Chaque tribunal administratif devrait organiser une permanence de juges des référés joignable en soirée, la nuit, les fins de semaine et les jours fériés, pour les requêtes fondées sur l'article L. 521-2 dirigées contre une mesure entrant en vigueur dans un délai inférieur à soixante-douze heures. Les présidents de juridiction devraient veiller à ce que, dans ces cas, l'audience puisse être tenue à toute heure, y compris la nuit, afin qu'il soit statué avant l'entrée en vigueur de la mesure. Les modalités de cette permanence devraient enfin être rendues publiques. Subsidiairement, il est sollicité que soient prises toutes mesures utiles de nature à organiser une telle permanence.

Ces mesures laissent entière la liberté d'appréciation des juges. Elles ne préjugent ni du sens des décisions à rendre ni de l'appréciation de l'urgence dans chaque espèce. Elles garantissent seulement qu'un juge soit en mesure de statuer.

En quatrième lieu, il y a lieu d'enjoindre au ministre de l'intérieur, s'agissant des MICAS, de respecter strictement les délais de notification prévus par l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, de motiver spécialement le recours à l'urgence lorsqu'il entend s'en affranchir, et de mentionner dans chaque décision les voies et délais de recours ainsi que les modalités de saisine du juge des référés de permanence.

* *

*

PAR CES MOTIFS, il est demandé au juge des référés du Conseil d'État, ayant constaté que la carence des autorités compétentes à garantir qu'un juge statue avant l'exécution des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et des arrêtés de police restrictifs de libertés notifiés ou publiés tardivement porte 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 et à la liberté de circulation, de bien vouloir :

- **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 :

    - 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 ;

    - de notifier sans délai ces arrêtés aux déclarants et de les transmettre dès leur signature au greffe du tribunal administratif territorialement compétent ;

    - de les publier dans un lieu unique, stable et accessible en ligne ;

- **ENJOINDRE** au ministre de l'intérieur de respecter strictement les délais de notification des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance 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 ;

- **ENJOINDRE** au vice-président du Conseil d'État, 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 donner pour instruction aux présidents de tribunaux administratifs d'organiser dans chaque juridiction administrative de premier ressort et d'appel une permanence de juges des référés joignable en soirée, la nuit, les fins de semaine et les jours fériés, pour les requêtes fondées sur l'article L. 521-2 du code de justice administrative dirigées contre une mesure entrant en vigueur dans un délai inférieur à soixante-douze heures ;

    - de mettre en place un dispositif d'alerte immédiate du magistrat de permanence pour les requêtes déposées hors des heures d'ouverture du greffe ;

    - de rappeler aux juges des référés que, dans ces hypothèses, l'audience peut être tenue à toute heure, y compris la nuit, afin qu'il soit statué avant l'entrée en vigueur de la mesure contestée ;

    - de rendre publiques les modalités de cette permanence ;

    - Subsidiairement, de prendre toutes mesures utiles de nature à permettre l'organisation d'une telle permanence ;

- **METTRE à la charge** de l'État la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Lionel Crusoé & Marion Ogier & Vincent Souty
Avocats à la Cour