

CONSEIL D'ÉTAT

Juge des référés

Référé-liberté n° 520734

MÉMOIRE EN INTERVENTION VOLONTAIRE

RÉFÉRÉ-LIBERTÉ

Article L. 521-2 du code de justice administrative

Le présent mémoire a pour objet d'intervenir volontairement, au soutien des requérants, à la procédure de référé-liberté engagée sous le n° 520734 par l'Association de défense des libertés constitutionnelles (Adelico) et le Syndicat de la magistrature, tendant à la suspension de la décision révélée par **les déclarations du Président de la République du 22 octobre 2026 fixant une doctrine générale d'interdiction des manifestations non organisées par des organisations syndicales, ainsi que de toutes instructions prises pour son application.**

POUR : **L'association BonSens.org**, association régie par les articles 21 à 79-III du code civil local, maintenu en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, inscrite au registre des associations du Tribunal judiciaire de Strasbourg, dont le siège se situe 10 rue des Cigognes, 67960 ENTZHEIM, représentée par son président en exercice ;

DEMANDERESSE EN INTERVENTION VOLONTAIRE

Ayant pour avocat :

A.A.R.P.I. PROTAT,

Représentée par **Maître Diane PROTAT,**

Avocat au Barreau de Paris,

90, boulevard Flandrin, 75116 Paris

Courriel : [REDACTED]

AU SOUTIEN DE : l'Association de défense des libertés constitutionnelles (Adelico) et le Syndicat de la magistrature, requérants à l'action principale.

CONTRE : La décision révélée par les déclarations du Président de la République du 22 octobre 2026, prononcées à l'issue du conseil de sécurité, fixant aux préfets une doctrine générale d'interdiction des manifestations non organisées par des organisations syndicales, ainsi que toutes instructions prises pour son application.

PLAISE AU JUGE DES RÉFÉRÉS

I – RAPPEL DES FAITS

Le 22 octobre 2026, à l'issue d'un conseil de sécurité consacré aux violences survenues en marge de la mobilisation du 17 octobre, le Président de la République a annoncé publiquement que, pour les manifestations du samedi 24 octobre et des jours suivants, les organisations syndicales se verraient proposer des tracés alternatifs, tandis que les manifestations non organisées par des syndicats seraient interdites partout où cela serait possible.

Le chef de l'État a ainsi déclaré :

« Les gens qui veulent continuer à manifester, quand ce sont des organisations syndicales, les préfets proposeront des tracés alternatifs. Quand ce ne sont pas des organisations syndicales, partout où on le peut, on interdira. »

Pièce 1 – Articles de presse relatant les déclarations du 22 octobre 2026

Cette annonce s'adresse aux préfets, autorités de police compétentes, et leur fixe une ligne de conduite générale. Elle a été suivie d'effet dans les heures qui ont suivi : plusieurs préfectures, notamment à Marseille, Lyon et Lille, ont pris des arrêtés interdisant les manifestations prévues le 24 octobre¹.

Le 22 octobre 2026 au soir, l'Adelico et le Syndicat de la magistrature ont saisi le juge des référés du Conseil d'État, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une requête tendant à la suspension de la décision révélée par ces déclarations et des instructions prises pour son application. Cette requête a été enregistrée sous le n° 520734².

L'association BonSens.org souhaite intervenir volontairement au soutien de cette requête. Les citoyens et collectifs qu'elle accompagne, qui se mobilisent hors de tout cadre syndical, sont en effet les premiers visés par la mesure contestée, qui les prive du principal moyen d'expression collective dont ils disposent.

¹ <https://madeinmarseille.net/a-la-une-marseille/213309-marseille-interdiction-de-manifester-et-couvre-feu-pour-les-majeurs-samedi-24-octobre/> - https://actu.fr/hautes-de-france/lille_59350/le-prefet-interdit-toutes-les-manifestations-dans-le-centre-ville-de-lille-samedi-24-octobre_64963918.html

² https://www.bfmtv.com/police-justice/un-recours-depose-devant-le-conseil-d-etat-apres-les-declarations-d-emmanuel-macron-sur-l-interdiction-de-manifestations-non-syndicales_AV-202610220978.html

II – DISCUSSION

II-1 – Sur la recevabilité de l'intervention volontaire

Conformément à l'article R. 632-1 du code de justice administrative, l'intervention volontaire est formée par mémoire distinct. Elle est recevable devant le juge des référés.

L'intervenante, l'association BonSens.org, est un tiers à l'instance. Il résulte de la jurisprudence que l'intervention doit émaner d'une personne qui n'a été ni appelée, ni mise en cause, ni représentée dans l'instance (*JurisClasseur Justice administrative, Fasc. 65 « Instruction – Intervention », n° 16*). En l'espèce, l'association BonSens.org n'a été ni appelée ni mise en cause dans le cadre de la présente instance.

Selon la jurisprudence administrative, sont par ailleurs recevables à intervenir tous ceux qui, sans avoir un intérêt direct à la solution du litige, peuvent être affectés par le principe de cette solution (*JurisClasseur Justice administrative, Fasc. 65, n° 26*).

L'association BonSens.org regroupe des personnes ayant décidé, dans le cadre d'une démarche citoyenne, d'agir pour faire face aux défis sanitaires et écologiques. Elle a pour objet la réalisation d'activités d'intérêt général à caractère scientifique ou social. Au titre de son axe social, elle apporte un soutien sociétal et juridique aux personnes physiques et morales en difficulté, et tout particulièrement aux personnes malades.

Ce soutien prend notamment la forme d'un accompagnement des collectifs de citoyens qui se mobilisent hors de tout cadre syndical, en particulier face aux mesures de gestion de crise sanitaire.

Pièce 2 – Statuts de l'association BonSens.org

La décision contestée réserve la faculté de manifester aux seules organisations syndicales et voue à l'interdiction les rassemblements de citoyens et de collectifs non syndiqués. Elle entrave ainsi directement l'exercice de l'objet social de l'association et la situation des personnes qu'elle a pour mission de soutenir.

L'association BonSens.org justifie donc d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête n° 520734.

Si l'association BonSens.org s'en rapporte aux moyens invoqués par les requérants à l'action principale, elle souhaite faire valoir les éléments de fait et de droit complémentaire ci-après développés.

II-2 – Sur l'existence d'une décision susceptible de faire l'objet d'une mesure de suspension

Une décision administrative n'a pas besoin d'être écrite pour exister : le juge administratif admet de longue date le recours contre les décisions révélées par les agissements ou les déclarations de l'administration.

Le Conseil d'État admet en outre que les actes de « droit souple », les lignes directrices et les instructions adressées aux services peuvent être déférés au juge lorsqu'ils sont de nature à produire des effets notables sur les droits ou la situation des personnes qu'ils visent (CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH*, n° 368082 ; CE, Sect., 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142).

Tel est le cas en l'espèce. Les déclarations du Président de la République ne se bornent pas à commenter une situation : elles fixent aux préfets, de manière impérative et générale, une ligne d'action (« on interdira »). Leurs effets sont immédiats et notables, comme l'attestent les arrêtés d'interdiction pris dans les heures qui ont suivi.

La décision révélée par ces déclarations est donc susceptible d'être suspendue par le juge des référés.

II-3 – Sur l'urgence

L'article L. 521-2 du code de justice administrative dispose que :

« 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. »

La décision contestée produit ses effets dès le samedi 24 octobre 2026. Des arrêtés d'interdiction ont déjà été pris en application de la doctrine présidentielle. Sans suspension immédiate, les citoyens et collectifs non syndiqués seront privés de manifester avant que le juge ait pu se prononcer.

L'urgence à statuer est démontrée.

II-4 – Sur l'atteinte grave et manifestement illégale portée à la liberté de manifester

Le droit d'expression collective des idées et des opinions est garanti par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Cons. const., 18 janvier 1995, n° 94-352 DC). La liberté de manifester constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, ord., 13 juin 2020, n° 440846 et autres). Elle est également protégée par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

A. Le Président de la République est incompétent

Le pouvoir de police administrative générale appartient, au niveau national, au Premier ministre, titulaire du pouvoir réglementaire en vertu de l'article 21 de la Constitution, et, au niveau local, aux maires et aux préfets. Le Président de la République ne dispose d'un pouvoir réglementaire que pour les décrets délibérés en Conseil des ministres (article 13 de la Constitution).

Aucun texte n'habilite le Président de la République à fixer aux préfets une doctrine d'interdiction des manifestations. Cette incompétence suffit à rendre la décision contestée manifestement illégale.

B. La décision méconnaît le régime légal des manifestations et le principe de proportionnalité

Les articles L. 211-1 et suivants du code de la sécurité intérieure soumettent à déclaration préalable toutes les manifestations sur la voie publique, sans distinguer selon la qualité de leurs organisateurs. L'article L. 211-4 du même code ne permet d'interdire une manifestation que si l'autorité investie des pouvoirs de police estime qu'elle est de nature à troubler l'ordre public.

Une mesure de police administrative doit être nécessaire, adaptée et proportionnée à sa finalité (CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, n° 17413, Lebon p. 541). Comme l'énonçait déjà le commissaire du gouvernement Corneille, « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception » (concl. sur CE, 10 août 1917, *Baldy*).

Une doctrine générale d'interdiction, définie par catégorie d'organismes et non au vu des risques concrets propres à chaque manifestation, est l'exact contraire de cet examen au cas par cas. Le Conseil d'État a d'ailleurs déjà jugé illégale une interdiction générale et absolue de manifester (CE, ord., 13 juin 2020, *préc.*).

C. La décision instaure une discrimination entre les citoyens

Le principe d'égalité constitue à la fois un droit fondamental en soi et une condition d'exercice des autres droits fondamentaux et libertés. L'atteinte au principe d'égalité dans l'exercice d'une liberté fondamentale est donc une atteinte à cette liberté elle-même.

En réservant la faculté de manifester aux seules organisations syndicales, la décision contestée traite différemment des citoyens placés dans la même situation au regard de l'objet de la loi, qui est la prévention des troubles à l'ordre public. Rien ne permet de présumer qu'un cortège syndical serait par nature moins exposé aux violences qu'un rassemblement de citoyens, d'agriculteurs ou d'associations.

Cette différence de traitement, sans rapport avec l'objet de la mesure, méconnaît le principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et l'article 1er de la Constitution, ainsi que les articles 11 et 14 combinés de la Convention européenne des droits de l'homme.

La liberté de manifester n'est pas un privilège syndical : elle appartient à chaque citoyen.

D. La décision produit un effet dissuasif disproportionné

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle que les restrictions à la liberté de réunion pacifique doivent être interprétées strictement et que leur effet dissuasif doit être pris en compte (CEDH, Gde ch., 15 octobre 2015, *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, n° 37553/05).

Annoncée par le chef de l'État lui-même, la décision contestée dissuade l'ensemble des organisateurs non syndicaux, sur tout le territoire, avant même toute appréciation locale. Les collectifs de citoyens que soutient l'association BonSens.org, qui ne disposent d'aucune autre structure que leur propre mobilisation, en sont les premières victimes.

L'atteinte portée à la liberté de manifester est donc grave et manifestement illégale.

PAR CES MOTIFS

L'association BonSens.org sollicite du juge des référés du Conseil d'État :

Qu'il admette l'intervention volontaire de l'association BonSens.org au soutien de la requête n° 520734 ;

Qu'il fasse droit à l'ensemble des conclusions présentées par l'Association de défense des libertés constitutionnelles et le Syndicat de la magistrature, et notamment qu'il ordonne la suspension de l'exécution de la décision révélée par les déclarations du Président de la République du 22 octobre 2026 fixant une doctrine générale d'interdiction des manifestations non organisées par des organisations syndicales, ainsi que de toutes instructions prises pour son application.

Sous toutes réserves

PIÈCES JOINTES AU MÉMOIRE

Pièce 1 – Articles de presse relatant les déclarations du Président de la République du 22 octobre 2026 et le dépôt de la requête n° 520734

Pièce 2 – Statuts de l'association BonSens.org