

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANCY**

N° 2103426

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme G... et autres

A blue diagonal stamp with the word "COPIE" in large, bold, sans-serif capital letters. To the left of the text is a small icon of a document with a folded corner.

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme D... H...  
Juge des référés

La présidente du tribunal administratif,  
juge des référés

Ordonnance du 26 novembre 2021

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 23 novembre 2021, Mme B... G..., Mme A... E..., Mme I... F..., l'association Noustoutes54, l'Union locale des syndicats CGT de Nancy et ses environs, l'Union syndicale SUD Solidaires 54, l'Union nationale des Etudiants de France-Lorraine, le syndicat des avocats de France et la fédération syndicale unitaire, représentés par Me Sgro, demandent au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre sans délai l'exécution de l'arrêté du 16 novembre 2021 par lequel le préfet de Meurthe-et-Moselle a interdit toute manifestation sur la voie publique du vendredi 19 novembre 2021 à 0 heure au dimanche 2 janvier 2022 à minuit, à Nancy et sur un périmètre précisément défini ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement à chacun des requérants de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- par déclaration en préfecture du 4 novembre 2021, Mmes G..., E... et F... ont annoncé une manifestation contre les violences faites aux femmes dans le cadre de la journée du 25 novembre 2021 qui est la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, le samedi 27 novembre 2021, de 14 h à 17 h, en précisant l'itinéraire prévu. Après accord avec les autorités, un parcours modifié a été validé le 15 novembre 2021 et une nouvelle déclaration a été faite le lendemain. Par l'arrêté du 16 novembre 2021, le préfet de Meurthe-et-Moselle a toutefois interdit toute manifestation sur la voie publique du 19 novembre 2021 au 2 janvier 2022, dans un périmètre qui recouvre le trajet de la manifestation déclarée du 27 novembre 2021 ;

- les requérants ont un intérêt à agir au regard des intérêts qu'ils entendent défendre, qui incluent, selon les cas, la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, la lutte contre les violences sexistes au travail, les discriminations de toutes natures, l'information et la sensibilisation des étudiantes et étudiants sur leurs droits et leurs devoirs, l'organisation de la solidarité estudiantine ou l'intervention sur les thématiques relatives aux questions de société et

internationales, et également au regard des conditions d'exercice des professions ou catégories qu'elles représentent, qui sont directement affectées par la décision litigieuse ;

- la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est remplie, dès lors que la décision attaquée instaure dans un périmètre très large regroupant plusieurs dizaines de milliers d'habitants et pour une durée d'un mois et demi plein une interdiction générale et absolue de manifester et impose en conséquence l'interdiction de toute expression collective des idées et des opinions dans tout le centre-ville de Nancy ; ce périmètre recouvre en outre le trajet d'une manifestation déclarée par une partie des requérants qui doit se dérouler le 27 novembre 2021 ;

- la décision attaquée porte atteinte aux libertés fondamentales de manifester, d'exprimer collectivement des idées et des opinions, de se réunir ainsi que la liberté syndicale, garanties par les articles 10 et 11 de la déclaration des droits de l'homme et des citoyens de 1789, des articles 9, 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que le 6<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

- l'atteinte portée par la décision attaquée aux libertés fondamentales invoquées est grave puisque cette décision instaure une interdiction générale et absolue de toute manifestation d'une ampleur inédite, tant dans l'espace, puisque le périmètre interdit, de 2,2 km de long et 1,5 km de large, recouvre tout le centre-ville de Nancy, lieu habituel des manifestations, et dans le temps, puisque l'interdiction couvre une période d'un mois et demi plein, alors même que plusieurs sujets de mobilisation sont d'une actualité brûlante, que la campagne présidentielle bat son plein et que les revendications contre les violences faites aux femmes qu'entendent exprimer les manifestants le 27 novembre prochain participent à un débat d'intérêt général particulièrement légitime ;

- cette interdiction n'est ni adaptée, ni nécessaire, ni proportionnée ; les libertés fondamentales invoquées impliquent la liberté pour les manifestants de choisir les lieux et les conditions de leur exercice ; les risques de trouble à l'ordre public invoqués dans la décision attaquée ne sont pas suffisamment établis par la référence aux manifestations des semaines précédentes qui, outre qu'elles n'ont pas occasionné de troubles sérieux, ont toutes été organisées contre le passe-sanitaire et avaient une organisation et des revendications différentes de la manifestation déclarée pour le 27 novembre ; en tout état de cause, aucun risque de trouble à l'ordre public sérieux n'est caractérisé qui pourrait s'étendre sans discontinuer sur quarante-cinq jours et concerner toute forme de manifestation, alors que les organisateurs de la manifestation du 27 novembre 2021 offrent des garanties suffisantes en matière d'ordre public, comme le prouve l'accord formalisé avec les services de police le 15 novembre 2021 ; les motifs de la décision attaquée tirés d'atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie ne sont pas non plus caractérisés, alors que durant les dernières semaines les manifestations se sont déroulées un samedi sur deux seulement ou après la fermeture des commerces, qu'il n'est pas établi que le passage des manifestants au centre-ville aurait interdit, empêché ou entravé l'accès aux commerces, que le passage d'un cortège comme celui de la manifestation déclarée pour le samedi 27 novembre 2021 devant une boutique ne dure pas plus que quelques minutes et que compte tenu de la période considérée, le commerce nancéien est appelé à fonctionner 7 jours sur 7 ; enfin les fêtes de Noël et de la Saint-Nicolas, également invoquées dans la décision attaquée, se déroulent à Nancy depuis quelques années sans avoir jamais nécessité des interdictions de cet ordre.

Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 24 novembre 2021, le comité local Génération.s 54 et l'association La France Insoumise, représentés par Me Casanova, s'associent, par les mêmes moyens, aux conclusions de la requête et demandent au juge des référés de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 000 euros à chacun d'entre eux sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense enregistré le 24 novembre 2021, le préfet de Meurthe-et-Moselle conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- l'intérêt à agir des requérants autres que l'association Noustoutes54 et ses représentantes, n'est pas démontré dans la mesure où ils n'ont déposé aucune déclaration de manifestation en préfecture ;

- la décision attaquée n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation qui engendrerait une atteinte aux libertés fondamentales invoquées : un événement sensible, la manifestation festive des Fêtes de Saint-Nicolas, est organisé au centre-ville de Nancy du 19 novembre 2021 au 2 janvier 2022 ; le marché de Noël de Nancy comprend six villages, une centaine de chalets, une patinoire et une grande roue répartis à plusieurs endroits du centre-ville ; 100 spectacles gratuits seront présentés par 28 compagnies ; un dispositif de sécurité dédié a été mis en place ; 300 000 personnes sont attendues pendant toute la durée des festivités dont 100 000 simultanément le 4 décembre 2021 à l'occasion du traditionnel défilé ; dans ce contexte et ainsi qu'il avait été procédé pour l'évènement « Le livre sur la Place » et pour le « déballage des commerçants » du 14 septembre 2021, un périmètre élargi d'interdiction de manifester a été décidé pour la durée de l'évènement et ajusté au périmètre de ce dernier, en tenant compte du risque terroriste dans un contexte Vigipirate de niveau « sécurité renforcée risque attentat » et de l'importance économique des festivités de fin d'année. Le maire de Nancy ainsi que les commerçants ont appelé de leurs vœux que la liberté du commerce puisse être garantie durant toute la période de festivité. Par ailleurs le centre-ville de Nancy est affecté chaque samedi depuis dix-huit semaines par des manifestations revendicatives, à l'occasion desquelles de nombreuses entraves à l'accès au centre-ville ont été perpétrées par les manifestants et de nombreux heurts violents ont eu lieu. Contrairement à ce qui est soutenu, des heurts violents ont été commis lors de la manifestation parisienne du 20 novembre 2021 organisée par le collectif Noustoutes54, auquel se sont associés les membres du groupe violent dit du bloc lorrain, qui a au demeurant annoncé également par voie de presse son intention de bloquer Nancy le 4 décembre 2021, date du rassemblement festif de 100 000 personnes ; l'annonce sur les réseaux sociaux par le bloc lorrain du présent référé liberté a engendré deux menaces de morts des sympathisants du groupe à l'encontre du maire de Nancy et du préfet ; les modes d'action de certains membres du bloc lorrain sont susceptibles de compliquer la mission de prévention du terrorisme des forces de sécurité ;

- l'interdiction édictée n'est ni générale ni absolue et est proportionnée : depuis dix-huit semaines des arrêtés de périmètres de manifestation sont pris à Nancy ; ils sont circonstanciés au regard des événements de la cité et des risques encourus ; l'interdiction litigieuse est circonscrite dans le temps en étant prise uniquement pour la durée de la manifestation des fêtes de Saint-Nicolas, dont la programmation des événements est quotidienne ; elle est également circonscrite dans l'espace puisque le périmètre dans lequel elle s'applique est fixé en référence de la localisation des chalets et des lieux de spectacles et représente une surface de 1,2km<sup>2</sup> soit 8 % du territoire communal, étant précisé que les rues et places délimitant ce périmètre n'y sont pas incluses et que les deux places emblématiques des manifestations revendicatives que sont la place Maginot et la place Carnot situées en centre-ville en sont également exclues ; hors de ce périmètre les manifestations peuvent librement être organisées ;

- l'arrêté attaqué n'a ni pour objet ni pour effet de choisir le lieu ou la forme des mobilisations.

Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 25 novembre 2021, l'Union départementale des syndicats CGT de Meurthe-et-Moselle, représentée par Me Chalon, s'associe, par les mêmes moyens, aux conclusions de la requête et demande qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution,
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 25 novembre 2021 à 11 heures :

- le rapport de Mme H..., juge des référés ;
- les observations de Me Sgro, représentant les requérants, qui reprend les conclusions et moyens de la requête et fait plus particulièrement valoir qu'eu égard à la portée de l'arrêté attaqué, tous les requérants, même ceux qui n'ont pas déposé de déclaration de manifestation, ont un intérêt à agir ;
- les observations en intervention de Me Casanova, représentant le comité local Génération.s 54 et l'association La France insoumise, qui reprend ses écritures ;
- les observations de Me Chalon, représentant l'Union départementale des syndicats CGT de Meurthe-et-Moselle, qui reprend ses écritures ;
- les observations de Mme C..., directrice de cabinet, représentant le préfet de Meurthe-et-Moselle, qui reprend les observations du mémoire en défense en faisant plus particulièrement valoir que des arrêtés du même type ont déjà été pris, notamment pour les marchés de Noël de Strasbourg ou de Reims ; la préfecture reste néanmoins ouverte à la discussion, quel que soit le sens de l'ordonnance qui sera rendue dans la présente instance, pour revoir avec les organisateurs l'itinéraire de la manifestation envisagée pour le 27 novembre prochain.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience à 12h48.

Considérant ce qui suit :

Sur l'intérêt à agir des requérants :

1. Eu égard à la portée de l'arrêté attaqué, qui interdit toute manifestation, sans distinction, au sein d'un périmètre défini, durant une période d'un mois et demi, aux objets statutaires des associations et organisations syndicales requérantes, aux intérêts qu'elles entendent défendre et au champ géographique dans lequel leur action a vocation à s'exercer, ces associations et organisations syndicales ont un intérêt suffisant à agir contre la décision litigieuse, quand bien même elles n'auraient pas déposé de déclaration de manifestation.

Sur l'admission des interventions :

2. Eu égard à la portée de l'arrêté attaqué, aux objets statutaires des intervenants, aux intérêts qu'ils entendent défendre et au champ géographique dans lequel leur action a vocation à s'exercer, il y a lieu d'admettre les interventions susvisées.

Sur les conclusions aux fins de suspension :

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

4. Il résulte de l'arrêté attaqué que, sur le fondement des dispositions de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure permettant à l'autorité compétente de définir des périmètres de protection afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation, au sein duquel l'accès et la circulation des personnes sont réglementés, et de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales qui confèrent à l'Etat, dans les communes où la police est étatisée, la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes, le préfet de Meurthe-et-Moselle a interdit toute manifestation, du 19 novembre 2021 au 2 janvier 2022, dans un périmètre géographique comprenant tout le centre-ville de Nancy.

5. D'une part, l'arrêté attaqué a pour effet d'interdire la manifestation contre les violences faites aux femmes déclarée en dernier lieu le 16 novembre 2021 et programmée le 27 novembre 2021, dont le trajet est situé dans le périmètre qu'il définit. La condition d'urgence prévue par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, justifiant que le juge des référés se prononce à très bref délai, est en conséquence remplie.

6. D'autre part, la liberté d'expression et de communication, garantie par la Constitution et par les articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Son exercice, notamment par la liberté de manifester ou de se réunir, est une

condition de la démocratie et l'une des garanties du respect d'autres droits et libertés constituant également des libertés fondamentales au sens de cet article, tels que la liberté syndicale.

7. Il ressort des pièces du dossier que le périmètre défini par l'arrêté attaqué a été fixé en référence à la localisation des chalets, marchés, attractions et spectacles déployés au sein de la ville dans le cadre des Fêtes de Saint-Nicolas, pour accueillir environ 300 000 personnes durant toute la durée des festivités dont 100 000 simultanément le 4 décembre 2021 à l'occasion du traditionnel défilé. Il ressort également des pièces du dossier que les manifestations revendicatives qui ont lieu quasiment hebdomadairement depuis dix-huit semaines sur des itinéraires situés aux limites intérieures de ce périmètre, ont donné lieu à des débordements. Enfin, il appartient à l'autorité compétente d'assurer l'ordre public dans le contexte particulier des fêtes de fin d'année, du niveau « sécurité renforcée risque attentat » du plan Vigipirate et du contexte sanitaire actuel et à venir dans les prochaines semaines.

8. Toutefois, en admettant même que le périmètre défini par l'arrêté attaqué puisse être regardé comme un périmètre de protection au sens de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, l'interdiction édictée, qui s'étend sur une période particulièrement longue de quarante-cinq jours, excède la durée d'un mois prévue au dernier alinéa de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure. Par ailleurs, cette interdiction ne fait aucune distinction en fonction de la nature et de l'objet des manifestations, de leurs modalités d'organisation, des trajets, des jours ou des horaires projetés, ou encore des périodes de faible ou de forte affluence du public aux fêtes de Saint-Nicolas et revêt ainsi un caractère général et absolu. Bien que limitée dans le temps, elle ne peut être regardée comme une mesure nécessaire et adaptée et, ainsi, proportionnée à l'objectif de préservation de l'ordre public alors d'une part, que les manifestations sur la voie publique sont soumises à une obligation de déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure et sont susceptibles d'être interdites, au cas par cas, en application de l'article L. 211-4 du même code, notamment au vu des informations que comporte cette déclaration ou à l'occasion des échanges avec les organisateurs qu'elle peut susciter, si des troubles à l'ordre public sont avérés, et d'autre part, que les pièces du dossier ne comportent aucun élément de nature à établir en quoi les circonstances locales rendraient ce dispositif de déclaration préalable et d'examen au cas par cas inapproprié ou inapplicable durant toute la période des fêtes de Saint-Nicolas et nécessiteraient une interdiction de principe des manifestations sur le seul fondement des dispositions de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales.

9. Par ailleurs, l'importance économique que les fêtes de Saint-Nicolas représentent pour les commerces du centre-ville de Nancy ne saurait, à elle seule, justifier une interdiction de principe de manifester.

10. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que l'arrêté attaqué porte à la liberté de manifester une atteinte qui n'est ni nécessaire, ni adaptée ni proportionnée et, en conséquence, à en demander la suspension.

#### Sur les frais du litige :

11. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement aux requérants, pris ensemble, de la somme globale de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

12. En revanche, l'auteur d'une intervention n'étant pas partie à l'instance, ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions que le comité local Génération.s 54, l'association La France Insoumise et l'Union départementale des syndicats CGT de Meurthe-et-Moselle présentent sur leur fondement.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : Les interventions susvisées sont admises.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 16 novembre 2021 du préfet de Meurthe-et-Moselle est suspendue.

Article 3 : L'Etat versera aux requérants, pris ensemble, la somme globale de 1 500 (mille cinq cents) euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête et des interventions susvisées est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme B... G..., à Mme A... E..., à Mme I... F..., à l'association Noustoutes54, à l'Union locale des syndicats CGT de Nancy et ses environs, à l'Union syndicale SUD Solidaires 54, à l'Union nationale des Etudiants de France-Lorraine, au syndicat des avocats de France, à la Fédération syndicale unitaire, au comité local Génération.s 54, à l'association La France Insoumise, à l'Union départementale des syndicats CGT de Meurthe-et-Moselle et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet de Meurthe-et-Moselle.

Fait à Nancy, le 26 novembre 2021.

Le juge des référés,

Corinne H...

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

