
Conseil d'État, juge des référés, 22 octobre 2026, n° 520632, Association Vigie Liberté c/ commune de Denain

Source : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055011330>

Vu la procédure suivante : L'association Vigie liberté a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Lille, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 18 octobre 2026 de la maire de la commune de Denain portant instauration temporaire d'un couvre-feu applicable du 18 au 25 octobre 2026, de 21h00 à 6h00, sur l'ensemble du territoire de la commune. Par une ordonnance n° 2611307 du 19 octobre 2026, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande. Par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 19 et 20 octobre 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Vigie liberté demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : 1°) d'annuler cette ordonnance ; 2°) de suspendre l'exécution de l'arrêté de la maire de la commune de Denain du 18 octobre 2026 portant instauration temporaire d'un couvre-feu du 18 au 25 octobre 2026, dans sa rédaction résultant de l'arrêté modificatif n° 2026-046/PM du 19 octobre 2026 ; 3°) de mettre à la charge de la commune de Denain la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que :

- l'ordonnance du juge des référés a été rendue en méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure, en ce qu'elle se fonde sur l'édiction d'un arrêté modificatif qui ne lui a pas été communiqué et dont l'existence n'a été que tardivement portée à sa connaissance et à celle du juge des référés ;
- le juge des référés s'est placé à tort sur le terrain du défaut d'urgence alors qu'il a en réalité procédé à un examen du bien-fondé de la demande, sans déterminer l'objet exact du litige dont il était saisi ni apprécier la portée des conclusions à la lumière de l'évolution de la décision administrative contestée ;
- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que l'arrêté produit des effets importants pour les mineurs sur l'ensemble de la commune, la modification du périmètre géographique et de la plage horaire du couvre-feu intervenue le 19 octobre 2026, loin de faire disparaître l'urgence, confirmant au contraire le maintien de la restriction pendant plusieurs nuits ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir des personnes mineures, la mesure de couvre-feu n'apparaissant ni nécessaire, en l'absence de données attestant de la participation effective de nombreux mineurs aux exactions commises dans la nuit du 17 au 18 octobre 2026 et au regard du retour au calme constaté par l'arrêté modificatif, ni adaptée à la prévention des troubles à l'ordre public, ni proportionnée aux risques de troubles à l'ordre public qu'elle entend prévenir, compte tenu de l'ampleur des secteurs couverts, de sa durée, en l'absence de réexamen quotidien effectif, et du flou des dérogations instaurées. Par un mémoire en défense, enregistré le 21 octobre 2026, la commune de Denain conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association Vigie Liberté la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés. La requête a été communiquée au ministre de l'intérieur qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de sécurité intérieure ;

- le code de justice administrative ; Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'association Vigie Liberté, et d'autre part, la commune de Denain et le ministre de l'intérieur ; Ont été entendus lors de l'audience publique du 22 octobre 2026, à 11 heures :

- Me Ricard, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association Vigie Liberté ;

- le représentant de l'association Vigie Liberté ;

- Me Gury avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la commune de Denain ;

- les représentants de la commune de Denain ; à l'issue de laquelle la juge des référés a clos l'instruction ;

Considérant ce qui suit :

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

2. Il résulte de l'instruction, qui s'est poursuivie à l'audience, qu'à la suite de troubles à l'ordre public ayant eu lieu sur le territoire de la commune de Denain dans la soirée du 17 octobre 2026 à l'issue des manifestations organisées dans le cadre de la journée de mobilisation nationale, la maire de la commune a pris, le 18 octobre, un premier arrêté, applicable à l'ensemble de la population de la commune et sur l'ensemble de son territoire, y interdisant, pour la période du 18 au 25 octobre 2026, les déplacements de 21 heures à 6 heures, sauf déplacements autorisés par son article 2. L'association Vigie Liberté a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Lille, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cet arrêté. Le 19 octobre 2026, postérieurement à l'introduction de ce référé, la maire de Denain a modifié l'arrêté litigieux pour en restreindre l'application aux seuls mineurs de 18 ans non accompagnés d'un adulte, de 23 heures à 6 heures, sur les secteurs constitués de la rue de Villars, sur toute sa longueur, des voies du tramway entre l'arrêt Tonini et le terminus Villars, de la place Gambetta, de la place Wilson, du parking du complexe sportif Jean Degros et de la cité Werth. L'association Vigie Liberté relève appel de l'ordonnance du 19 octobre 2026 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du 18 octobre 2026 dans sa version résultant de l'arrêté du 19 octobre 2026.

Sur la régularité de l'ordonnance du juge des référés :

3. Aux termes de l'article L. 5 du code de justice administrative : « L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence (...) ». Aux termes de l'article R. 522-8 du même code : « L'instruction est close à l'issue de l'audience, à moins que le juge des référés ne décide de différer la clôture de l'instruction à une date postérieure dont il avise les parties par tous moyens. Dans ce dernier cas, les productions complémentaires déposées après l'audience et avant la clôture de l'instruction peuvent être adressées directement aux autres parties, sous réserve, pour la partie qui y procède, d'apporter au juge la preuve de ses diligences. » 4. Il ressort des pièces de la procédure de première instance que le mémoire de la commune faisant état de l'intervention de l'arrêté modificatif du 19 octobre 2026 a été produit avant la clôture de l'instruction, que le juge des référés avait fixée à 17h30 ce même jour, et communiqué à l'association requérante. La seule circonstance que cette dernière n'a disposé que d'une trentaine de minutes pour produire son mémoire en réplique en l'absence de nouveau report de la clôture de l'instruction n'a pas, compte tenu de l'urgence inhérente à la procédure de référé liberté, constitué une méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure.

Sur la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté litigieux :

5. Aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs. » L'article L. 2212-2 du même code précise que : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : / 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (...) / 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; / 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ; (...) ».

6. Ni les pouvoirs de police générale que l'Etat peut exercer en tous lieux vis-à-vis des mineurs, ni l'article 371-1 du code civil selon lequel la santé, la sécurité et la moralité de l'enfant sont confiées par la loi à ses parents, qui ont à son égard droit et devoir d'éducation, ni les articles 375 à 375-9 du même code selon lesquels l'autorité judiciaire peut, en cas de carence des parents et si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur sont en danger, prononcer des mesures d'assistance éducative ne font obstacle à ce que, tant pour contribuer à la protection des mineurs que pour prévenir les troubles à l'ordre public qu'ils sont susceptibles de provoquer, le maire fasse usage, en fonction de circonstances locales particulières, des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Toutefois, la légalité de mesures restreignant à cette fin la liberté de circulation des mineurs est subordonnée à la condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public auxquels ces mineurs seraient exposés ou dont ils seraient les auteurs dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées, adaptées à l'objectif pris en compte et proportionnées.

7. D'une part, il résulte de l'instruction, et en particulier du rapport d'intervention de la police municipale du 18 octobre 2026, que dans la soirée du 17 octobre 2026, et à la suite de la diffusion sur les réseaux sociaux de messages appelant au rassemblement en vue de commettre des actes de vandalisme, d'importants troubles à l'ordre public ont eu lieu sur le territoire de la commune de Denain, consistant notamment en des dégradations du mobilier urbain, des jets de projectiles, des tirs de mortier, des incendies de poubelles et de véhicules et une désactivation de réseaux électriques et de vidéosurveillance. Il résulte également de l'instruction qu'à l'échelle du département du Nord, dont plusieurs communes ont connu des troubles similaires, les mineurs représentaient 37% des personnes interpellées au titre des exactions, ce qui a d'ailleurs conduit le préfet du Nord à édicter un premier arrêté interdisant aux mineurs non accompagnés d'une personne civilement responsable de se déplacer dans plusieurs secteurs des communes de Lille, Wattignies, Douai et Denain entre 20 heures et 6 heures, du lundi 19 octobre au mercredi 21 octobre 2026. Il résulte enfin de l'instruction que si un retour au calme a été constaté à la suite de l'édition de l'arrêté du 18 octobre 2026, ce dont la commune a tiré les conséquences en restreignant la portée du couvre-feu initial par l'arrêté modificatif du 19 octobre 2026, un rassemblement d'une quinzaine de personnes a dû être dispersé dans la nuit du 18 au 19 octobre 2026, tandis que des appels à rassemblement ont continué d'être diffusés sur les réseaux sociaux, conduisant d'ailleurs le préfet du Nord à prolonger jusqu'au vendredi 23 à 6 heures les mesures d'interdiction de paraître qu'il avait édictées.

8. D'autre part, il ressort de ses termes mêmes que, dans sa version modifiée par l'arrêté du 19 octobre 2026, la mesure litigieuse, qui ne vise que les seuls mineurs non accompagnés de leur représentant légal ou d'un adulte responsable expressément autorisé, ne s'applique que de 22 heures 30 à 6 heures, dans une partie seulement des secteurs où se sont déroulés les troubles décrits au point précédent, correspondant strictement aux principaux points de rassemblement de leurs auteurs et aux zones résidentielles les plus exposées aux violences et dégradations. Elle prévoit des dérogations pour les

déplacements indispensables à l'exercice d'une activité professionnelle ou d'une mission de service public, les déplacements nécessaires pour recevoir des soins, accéder à une pharmacie de garde ou répondre à une urgence vétérinaire, les déplacements répondant à un motif familial impérieux, à l'assistance d'une personne vulnérable ou à la garde indispensable d'un enfant, les déplacements nécessaires pour répondre à une convocation judiciaire ou administrative, ou pour accéder à un avocat lorsque le déplacement ne peut être différé, les trajets directs liés à l'arrivée ou au départ d'un transport collectif, les déplacements strictement nécessaires à proximité du domicile pour les besoins des animaux de compagnie ainsi que les déplacements nécessaires pour rejoindre un lieu sûr ou un hébergement d'urgence, se soustraire à un danger ou exécuter une consigne des autorités de secours. Enfin, elle fait l'objet d'un réexamen quotidien, afin d'évaluer si l'évolution des circonstances locales, ainsi que du contexte plus général dans lequel s'inscrivent les troubles observés sur le territoire de la commune de Denain, justifie son maintien ou, au contraire, son abrogation.

9. Il résulte de ce qui a été dit aux points précédents que la mesure litigieuse apparaît justifiée au regard des troubles à l'ordre public décrits au point 7, dont il résulte de l'instruction, en l'état de cette dernière, que le risque de réitération est suffisamment caractérisé, y compris s'agissant de la nuit du vendredi 23 au samedi 24 octobre, bien qu'elle ne fasse à ce jour pas l'objet de restrictions édictées par le préfet du Nord, compte tenu en particulier du contexte des vacances scolaires. Il résulte également de ce qui précède que la mesure apparaît adaptée à l'objectif de prévention et de protection des mineurs qu'elle poursuit, y compris s'agissant des personnes âgées de 16 à 18 ans, en raison du risque particulier qu'elles se voient entraînées dans des débordements. Il en résulte enfin que, telle que circonscrite par l'arrêté du 19 octobre 2026 dans les conditions décrites au point 8, la mesure apparaît proportionnée aux objectifs qu'elle poursuit. En l'absence, dès lors, d'atteinte grave et manifestement illégale à liberté d'aller et venir des personnes mineures, visées par la mesure, l'association Vigie Liberté n'est, alors même qu'elle établit l'existence d'une situation d'urgence, pas fondée à se plaindre de ce que le juge des référés du tribunal administratif de Lille a, par l'ordonnance attaquée, rejeté ses conclusions.

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la commune de Denain, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par cette dernière sur le fondement de ces mêmes dispositions. O R D O N N E :
----- Article 1er : La requête de l'association Vigie Liberté est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Denain au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Vigie Liberté et à la commune de Denain. Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur. Fait à Paris, le 22 octobre 2026 Signé : Aurélie Bretonneau La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision. Pour expédition conforme, La secrétaire, Céline Cartolaro ECLI:FR:CEORD:2026:520632.20261022