

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**N° 2500296**

---

**LIGUE DES DROITS DE L'HOMME**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Delesalle  
Juge des référés

---

Le juge des référés

Ordonnance du 17 avril 2025

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 4 avril 2025, la Ligue des droits de l'homme, représentée par Me Ogier, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté n° 48/HC/CAB/DDS/BSI du 20 mars 2025 du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie portant interdiction de rassemblements, manifestations et cortèges sur la voie publique sur le territoire des communes de Nouméa, de Dumbéa, de Païta et du Mont-Dore ;

2°) de suspendre l'exécution de la décision du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie révélée par dix-sept arrêtés pris entre le 13 août 2024 et le 20 mars 2025 d'interdire tous les rassemblements, manifestations et cortèges sur le territoire des communes de Nouméa, de Dumbéa, de Païta et du Mont-Dore ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle a intérêt à agir contre les décisions compte tenu de son objet social et de l'objet des décisions attaquées d'une part, et que les dix-sept arrêtés pris révèlent l'existence d'une décision d'interdire chaque mois tout rassemblement, manifestation ou cortège, d'autre part ;

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que l'arrêté du 20 mars 2025 est actuellement en vigueur et occasionne un préjudice grave et immédiat aux intérêts collectifs dont elle assure la défense, que les citoyens doivent être à même de pouvoir exprimer collectivement par des manifestations leur opinion sur le processus politique en cours alors qu'aucun élément ne laisse croire à une reprise des violences, que les travailleurs doivent pouvoir s'exprimer collectivement à travers des rassemblements et des manifestations dans un contexte économique

et social difficile, et qu'il y a urgence à faire cesser des mesures qui portent une atteinte disproportionnée à des libertés fondamentales surtout de manière indéterminée ;

- le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 211-1 à L. 211-4 du code de la sécurité intérieure est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 20 mars 2025 ;

- les moyens tirés de l'inexactitude matérielle des faits s'agissant de l'existence de risques de troubles à l'ordre public, et de l'absence de caractère nécessaire, adapté, et proportionné des interdictions prononcées sont de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées.

Par un mémoire, enregistré le 14 avril 2025, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'urgence à suspendre la décision n'est pas établie dès lors que la situation d'urgence n'est pas caractérisée et qu'il y a un intérêt public à maintenir l'exécution de l'interdiction ;

- aucun des moyens invoqués n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées ;

- à titre subsidiaire, ces décisions trouvent leur fondement dans la théorie des circonstances exceptionnelles.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le juge des référés était susceptible de se fonder sur le moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à la suspension d'une décision révélée par dix-sept arrêtés pris entre le 13 août 2024 et le 20 mars 2025 d'interdire tous les rassemblements, manifestations et cortèges sur le territoire des communes de Nouméa, Dumbéa, Païta et du Mont-Dore dès lors que ces conclusions sont dirigées contre une décision qui n'existe pas.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;  
- la requête n° 2500295 par laquelle la requérante demande l'annulation des décisions attaquées.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ;
- le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;
- le code pénal ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative.

Ont été entendus lors de l'audience publique du 15 avril 2025 à 9h30 :

- le rapport de M. Delesalle, juge des référés ;

- les observations de Me Crusoé, se substituant à Me Ogier, avocat de la Ligue des droits de l'homme, entendu par un moyen de communication audiovisuelle, qui conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens, et précise que, s'agissant de la recevabilité, il existe bien une décision de principe d'interdire toute manifestation sur le territoire des quatre communes compte tenu du caractère répété des interdictions prononcées et de leur motivation identique, que, s'agissant de l'urgence, diverses manifestations ont été empêchées, notamment contre le refus de scolarisation des enfants, même s'il est difficile d'évaluer leur nombre, et que, s'agissant du doute sérieux quant à la légalité, il existe des mesures alternatives aux interdictions générales permettant

la préservation de l'ordre public, soit de caractère pénal, soit de caractère administratif comme celles déjà prises tenant à l'interdiction de la vente d'alcool, à la surveillance par drone, à l'instauration d'un couvre-feu ou à la fermeture temporaire d'établissements au titre de la police des débits de boissons, et si les interdictions prises par arrêtés sont limitées dans l'espace et dans le temps, d'une part, le territoire des quatre communes concernées correspond à 63 % de la population calédonienne et, d'autre part, l'interdiction est constamment renouvelée ;

- les observations des représentantes du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, entendues par un moyen de communication audiovisuelle, qui conclut aux mêmes fins que son mémoire par les mêmes moyens et précise que, s'agissant de la recevabilité, il a procédé à la réévaluation des éléments de fait à l'occasion de l'édiction de chaque arrêté et il n'existe pas une interdiction de principe, s'agissant de l'urgence, une dizaine de manifestations ont été déclarées depuis le mois de juin 2024 qui n'ont donc pu se tenir et que, s'agissant de l'urgence comme du doute sérieux sur la légalité, de graves troubles à l'ordre public persistent, comme les violences survenues dans l'établissement « 1881 » dans la nuit du 8 au 9 mars 2025, et ce en dépit de l'existence de mesures pénales, avec même une reprise des violences contre les forces de l'ordre en 2025 et 45 gendarmes blessés, et les enjeux politiques actuels nécessitent un climat serein alors qu'une frange radicale d'individus clairement identifiée est susceptible d'être à l'origine de violences à l'occasion de l'anniversaire du 13 mai, ce qui fait qu'il y a urgence à maintenir l'exécution de l'interdiction édictée et que celle-ci est justifiée par les circonstances ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction.

Une note en délibéré, enregistrée le 15 avril 2025, a été présentée pour la Ligue des droits de l'homme par Me Ogier.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite des émeutes insurrectionnelles survenues à partir du 13 mai 2024 qui avaient conduit à la déclaration de l'état d'urgence sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, le haut-commissaire de la République a édicté, à compter du 13 août 2024, sur le fondement des dispositions du code de la sécurité intérieure et du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, des arrêtés d'interdiction générale des rassemblements, manifestations et cortèges sur la voie publique pour des périodes prolongées sur le territoire de la commune de Nouméa, puis, à compter du 5 septembre 2024, sur le territoire des communes de Nouméa, de Dumbéa, de Païta et du Mont-Dore. Ces derniers arrêtés ont été constamment renouvelés jusqu'à celui, en dernier lieu, pris le 20 mars 2025 portant interdiction pour la période du 1<sup>er</sup> au 30 avril 2025. Par la présente requête, la Ligue des droits de l'homme demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution, d'une part, de l'arrêté du 20 mars 2025 et, d'autre part, de la décision, révélée par l'ensemble de ces arrêtés, d'interdire les rassemblements, manifestations et cortèges sur la voie publique sur le territoire des quatre communes.

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

Sur les conclusions dirigées contre une décision révélée par dix-sept arrêtés pris entre le 13 août 2024 et le 20 mars 2025 :

3. Lorsqu'une irrecevabilité est propre à la demande de référé, mais aussi lorsqu'elle vaut aussi bien pour les conclusions à fin d'annulation que pour celles à fin de suspension, le juge se prononce dessus au titre de la recevabilité de la requête en référé, contrairement aux hypothèses dans lesquelles une irrecevabilité est propre à la requête en annulation.

4. Il résulte de l'instruction qu'à compter du 13 août 2024, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a édicté entre le 5 septembre 2024 et le 20 mars 2025 quatorze arrêtés successifs portant interdiction des rassemblements, manifestations et cortèges sur la voie publique sur les territoires des communes de Nouméa, de Dumbéa, de Païta et du Mont-Dore pour des périodes d'une à plusieurs semaines, ainsi que deux arrêtés pris les 13 et 28 août 2024 d'interdiction générale concernant la seule commune de Nouméa et un arrêté du 26 février 2025 interdisant une manifestation déterminée. Toutefois, ces seuls arrêtés, qui ont été pris soit pour un événement, soit pour des périodes déterminées, ne sauraient, par eux-mêmes, et en dépit de leur motivation identique pour ceux d'ordre général intervenus à compter du 27 septembre 2024, traduire l'existence d'une décision de principe, distincte, d'interdiction. Par suite, les conclusions de la requête de la Ligue des droits de l'homme tendant à la suspension de l'exécution d'une telle décision, qui n'existe pas, sont irrecevables, et doivent être rejetées.

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 20 mars 2025 :

En ce qui concerne l'urgence :

5. La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. L'urgence s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu notamment des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

6. En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts, la Ligue des droits de l'homme est « destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme de 1950 et ses protocoles additionnels ». En vertu de l'article 3 de ses statuts, elle « intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples » et « Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, [elle] agit auprès des juridictions compétentes ».

7. Eu égard à l'objet social de la Ligue des droits de l'homme et à l'objet de l'arrêté du 20 mars 2025, qui interdit tous les rassemblements, manifestations et cortèges sur la voie publique sur le territoire des communes de Nouméa, de Dumbéa, de Païta et du Mont-Dore pour la période du 1<sup>er</sup> au 30 avril 2025, cette mesure préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate aux intérêts que la requérante entend défendre, tenant notamment à la protection de la liberté de manifestation. Par ailleurs, aucune audience au fond n'est envisageable avant que la

décision attaquée n'ait épuisé ses effets. Le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie fait néanmoins valoir qu'un intérêt public s'attache à son exécution en se prévalant du contexte difficile dans lequel interviennent les forces de sécurité depuis près d'un an, avec une recrudescence des violences commises contre elles en 2025, et d'incidents sécuritaires persistants comme de divers événements contribuant au maintien d'une tension importante sur le territoire, en particulier les discussions en cours sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie et l'approche de la date anniversaire du 13 mai 2024, justifiant que ces forces se consacrent à leur mission prioritaire de maintien de la sécurité des biens et des personnes. Toutefois, ces seuls éléments ne sont pas de nature à faire apparaître qu'un intérêt public s'attache à l'exécution sans délai de la mesure d'interdiction générale édictée compte tenu, notamment, de la faculté pour l'autorité administrative d'interdire le cas échéant, en fonction des circonstances de temps et de lieu, des manifestations déclarées ou dont il a connaissance en application des dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure ainsi qu'elle a pu le faire par un arrêté du 26 février 2025, et de l'absence d'indications quant au nombre, à l'ampleur et à la nature des manifestations, rassemblements ou cortèges susceptibles de se tenir dans les quatre communes visées et à l'incapacité pour les forces de l'ordre d'y faire face, alors que seule une dizaine de manifestations ont été déclarées en vain depuis le mois de juin 2024 selon les informations données lors de l'audience. Par suite, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie.

En ce qui concerne le doute sérieux sur la légalité :

8. En premier lieu, en l'état de l'instruction, le moyen tiré de l'absence de caractère nécessaire, adapté, et proportionné de l'interdiction édictée par le haut-commissaire de la République est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 20 mars 2025.

9. En second lieu, l'administration peut faire valoir devant le juge des référés que la décision dont il lui est demandé de suspendre l'exécution, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge des référés, après avoir mis à même l'auteur de la demande, dans des conditions adaptées à l'urgence qui caractérise la procédure de référé, de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher s'il ressort à l'évidence des données de l'affaire, en l'état de l'instruction, que ce motif est susceptible de fonder légalement la décision et que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative et à condition que la substitution demandée ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué, le juge des référés peut procéder à cette substitution pour apprécier s'il y a lieu d'ordonner la suspension qui lui est demandée.

10. La survenue de circonstances exceptionnelles, de nature, notamment, à entraver le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, à compromettre de manière immédiate la santé de la population ou son accès aux services essentiels, ou à porter atteinte à l'ordre public, dans des conditions d'une particulière gravité, permet à l'autorité administrative de prendre, en urgence, toutes mesures pour pourvoir aux nécessités du moment, lorsqu'elle est dans l'impossibilité d'agir selon les normes en vigueur, à la condition que de telles mesures soient indispensables au regard des circonstances prévalant à la date de la décision, sous l'entier contrôle du juge administratif.

11. Le haut-commissaire de la République soutient que l'interdiction édictée par l'arrêté du 20 mars 2025 trouve son fondement dans les circonstances exceptionnelles existant sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, et doit être regardé comme sollicitant à ce titre une substitution de motifs de droit et de fait. Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction, et notamment pas du seul nombre des atteintes à l'ordre public et des interpellations, évaluées à 3 726 depuis le 13 mai 2024, dont il fait état, qu'à la date du 20 mars 2025 de l'arrêté attaqué de telles

circonstances, au sens rappelé au point 10, auraient prévalu. Par suite, et en tout état de cause, il n'y a pas lieu de procéder à la substitution demandée.

12. Il résulte des points 7 à 11 que les conditions d'application des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont réunies. Par suite, la requérante est fondée à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du 20 mars 2025 qu'elle attaque jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la demande tendant à son annulation.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la Ligue des droits de l'homme et non compris dans les dépens en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté du 20 mars 2025 du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie est suspendue jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la demande tendant à son annulation.

Article 2 : L'Etat versera la somme de 1 500 euros à la Ligue des droits de l'homme en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Copie en sera adressée au ministre d'Etat, ministre des outre-mer.

Fait à Nouméa, le 17 avril 2025.

Le juge des référés,

H. Delesalle

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires ou 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 ordonnance.