

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANTES**

**N°14NT01724**

----

Ligue des droits de l'Homme

---

Mme Loirat  
Rapporteur

---

M. Gauthier  
Rapporteur public

---

Audience du 10 mai 2016  
Lecture du 31 mai 2016

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Nantes

(4<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

La Ligue des droits de l'Homme a demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler l'arrêté du 6 décembre 2013 par lequel le maire de Tours a interdit l'occupation abusive et prolongée de rues et autres dépendances du domaine public définies par cet arrêté.

Par un jugement n°1303643 du 29 avril 2014, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté cette demande.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête, enregistrée le 27 juin 2014, la Ligue des droits de l'Homme, représentée par Me Duplantier, qui s'est substituée à Me Susini, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler l'arrêté du maire de la commune de Tours du 6 décembre 2013 ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Tours la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- l'arrêté du 6 décembre 2013 porte une atteinte à la liberté de circulation et à la liberté d'utilisation du domaine public qui n'est pas justifiée par l'existence d'une menace ou d'un péril pour l'ordre public ;
- les restrictions imposées sont disproportionnées ;
- l'arrêté du 6 décembre 2013 est entaché d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 septembre 2014, la commune de Tours, représentée par Me Cebron de Lisle, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à ce que soit mis à la charge de la Ligue des droits de l'Homme le versement de la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- la requête de la Ligue des droits de l'Homme est irrecevable dès lors que l'arrêté contesté ne met pas en cause les intérêts statutaires de l'association appelante ;
- la requête n'est pas fondée : l'arrêté contesté était justifié par la recrudescence d'incidents survenus sur la voie publique, et l'interdiction a été strictement limitée dans le temps et dans l'espace ;

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Loirat, président-assesseur,
- les conclusions de M. Gauthier, rapporteur public,

1. Considérant que, par un arrêté du 6 décembre 2013, le maire de la commune de Tours a interdit, dans le centre ancien de la commune, les rues Nationale et Colbert, la place Foire-le-Roi, une partie de la rue Palissy et dans la zone commerciale proche de la gare « *toute occupation abusive et prolongée des rues et autres dépendances domaniales visées (...) accompagnée ou non de sollicitations ou quêtes à l'égard des passants, accompagnée ou non de chiens, même tenus en laisse, lorsqu'elle est de nature à entraver la libre circulation des personnes, la commodité de passage et la sûreté dans les rues et autres dépendances domaniales susvisées* », portant effet du jour de l'affichage de l'arrêté, intervenu dès son édiction, jusqu'au 15 janvier 2014 ; que par la présente requête, la Ligue des droits de l'Homme relève appel du jugement n°1303643 du 29 avril 2014 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté ;

Sur la fin de non recevoir opposée par la commune de Tours :

2. Considérant que si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés

publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales ;

3. Considérant que l'association « Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen », dite Ligue des droits de l'Homme, a notamment pour objet statutaire de combattre « l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination (...) et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains » et de « (...) lutte(r) en faveur du respect des libertés individuelles (...) et contre toute atteinte (...) à la liberté du genre humain » ; que l'arrêté du 6 décembre 2013 pris par le maire de Tours est de nature à affecter de façon spécifique la liberté d'aller et de venir de personnes, en particulier celles se trouvant en situation précaire, présentes sur le territoire de la commune et revêt, dans la mesure notamment où il répond à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une portée excédant son seul objet local ; que dans ces conditions, la commune de Tours n'est pas fondée à soutenir que la Ligue des droits de l'Homme serait dépourvue d'intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de cette décision ; que la fin de non recevoir invoquée doit par suite être écartée ;

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Considérant qu'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 (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du même code : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. 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, (...) 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 (...)* » ; que, s'il appartient au maire, en application des pouvoirs de police qu'il tient de ces dispositions, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, les interdictions édictées à ce titre doivent être strictement proportionnées à leur nécessité ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté contesté du 6 décembre 2013 était motivé par « *la recrudescence des récriminations émanant d'habitants et de commerçants et l'augmentation des constats établis par la Police municipale relatifs à la présence habituelle dans certaines rues, places et lieux publics de la Ville, d'individus errants ou non, en groupe ou isolés, souvent en état d'imprégnation alcoolique, accompagnés ou non d'animaux en particulier de chien(s), et qui présentent un comportement agressif, bruyant, provoquant ou d'obstruction* » ; que, pour justifier sa décision, le maire de la commune de Tours a produit des extraits de main-courante de la police municipale, relatant l'existence de quelques « incidents », survenus les 11, 16 et 25 novembre ainsi que le 2 décembre 2013, et mettant en cause des personnes sans domicile fixe parfois accompagnées de chiens, sans toutefois que les services de police n'aient mentionné de violences effectives à l'égard des personnes ni de troubles significatifs pour l'ordre public ; que les quelques faits relatés de sollicitations ayant entraîné les interventions des services de la police municipale ne peuvent, à eux seuls, être de nature à justifier la nécessité d'une mesure d'interdiction ; qu'ainsi, en l'absence de menace suffisamment grave pour l'ordre public justifiant la nécessité d'une telle mesure, le maire de Tours ne pouvait légalement prononcer l'interdiction de l'occupation prolongée des rues du centre historique et commercial de la ville pendant la période des fêtes de fin d'année ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que la Ligue des droits de l'Homme est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

7. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la Ligue des droits de l'Homme, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la commune de Tours au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Tours le versement à la Ligue des droits de l'Homme d'une somme de 1 500 euros à ce même titre ;

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Le jugement du tribunal administratif d'Orléans du 29 avril 2014 et l'arrêté du maire de la commune de Tours du 6 décembre 2013 sont annulés.

Article 2 : La commune de Tours versera la somme de 1 500 euros à la Ligue des droits de l'Homme en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Tours tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la Ligue des droits de l'Homme et à la commune de Tours.

Délibéré après l'audience du 10 mai 2016, à laquelle siégeaient :

- M. Lainé, président de chambre,
- Mme Loirat, président-assesseur,
- Mme Rimeu, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 31 mai 2016.

Le rapporteur,

Le président,

C. LOIRAT

L. LAINÉ

Le greffier,

V. DESBOUILLONS

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne, et 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.