

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'AMIENS**

N° 2401685

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME et
autres

Mme Galle
Juge des référés

Ordonnance du 16 mai 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif d'Amiens,

La juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 29 avril 2024, et un mémoire complémentaire enregistré le 14 mai 2024, la Ligue des droits de l'homme, l'association Maraudeuses citoyennes amiénoises et l'association Solam-solidarité amiénoise, représentées par Me Crusoé et Me Ogier, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 25 avril 2024 par lequel la maire de la commune d'Amiens a réglementé l'exercice de la mendicité ;

2°) de mettre à la charge de la commune d'Amiens, au profit de la Ligue des droits de l'Homme, une somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérantes soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que la décision attaquée préjudicie de manière grave et immédiate aux intérêts collectifs défendus par les associations et aux intérêts des administrés de la commune, eu égard à l'atteinte à la liberté d'aller et venir et à la liberté d'utilisation du domaine public, ainsi qu'à la liberté individuelle et à la situation des personnes s'adonnant à la mendicité ;

- la condition relative au doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée est remplie :
- l'arrêté attaqué a été pris par une autorité incompétente en méconnaissance de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales dès lors que la police est étatisée sur le territoire de la commune d'Amiens ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de fait ou d'appréciation dès lors que les risques de troubles à l'ordre public invoqués n'étant pas établis, il n'existe pas de circonstances locales permettant l'édiction d'une interdiction de la mendicité ;
- la mesure de police édictée n'est ni nécessaire, ni adaptée ;
- elle est disproportionnée au regard de son étendue géographique, de son champ d'application dans le temps, et de la nature de l'interdiction édictée, qui porte une atteinte disproportionnée aux principes constitutionnels de fraternité, de liberté d'aller et venir, et d'utiliser le domaine public.

Par des mémoires en défense enregistrés les 6 et 13 mai 2024, la commune d'Amiens, conclut au rejet de la requête et à ce que l'intervention de l'association Barreau des rues ne soit pas admise.

Elle soutient à titre principal que :

- la requête est irrecevable en raison du défaut d'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'homme, de l'association Maraudes citoyennes amiénoises, et de l'association Solam-Solidarité amiénoise et de l'absence de production de l'habilitation autorisant les représentants des associations Maraudes citoyennes amiénoises et Solam-Solidarité amiénoise à agir en justice ;
- l'intervention de l'association Barreau des rues n'est pas recevable compte tenu de l'objet de cette association, et de l'absence de justificatif permettant d'identifier le représentant de cette association ou autorisant ce représentant à intervenir devant le tribunal administratif.

Elle soutient à titre subsidiaire que :

- l'urgence n'est pas établie dès lors que l'arrêté ne s'applique que pour une période limitée et qu'il ne porte pas atteinte à une liberté fondamentale ;
- les moyens de la requête relatif au doute sérieux sur la légalité de l'arrêté ne sont pas fondés :
 - le maire est compétent pour prendre l'arrêté attaqué sur le fondement de l'article L. 2212-1, 1° et 2° du code général des collectivités territoriales alors même que la commune est placée sous le régime de police étatisée ;
 - l'arrêté est limité dans le temps et applicable à une période marquée par une fréquentation accrue du centre-ville, alors que la commune va également accueillir des équipes engagées lors des Jeux olympiques de Paris ;
 - l'arrêté attaqué est nécessaire compte tenu des nombreux signalements et plaintes relatives à des nuisances à la tranquillité et à la salubrité publiques liées à la présence de personnes sans domicile fixe dans le centre-ville ; la réalité des troubles sur le domaine public visés par l'arrêté est établie et l'arrêté, qui vise les situations graves auxquelles il a vocation à s'appliquer (atroupement, agressivité, alcoolisation, gêne à la circulation des usagers) n'est pas disproportionné.

Par un mémoire en intervention enregistré le 7 mai 2024, l'association Barreau des rues, représenté par la SARL Meier-Bourdeau, Lecuyer et associés, demande que le juge des référés fasse droit aux conclusions à fin de suspension de la requête de la Ligue des droits de l'homme et autres.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable dès lors qu'elle est également intervenue au fond et qu'elle justifie d'un intérêt suffisant au regard de ses statuts et de l'objet du litige ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors que la décision, applicable depuis le 1^{er} mai 2024, restreint de manière substantielle et durable l'utilisation de l'espace public et porte une atteinte grave et immédiate à la liberté d'aller et venir, et entrave la possibilité pour les associations d'aide aux personnes vulnérables d'exercer leur activité ;

- la condition relative au doute sérieux est remplie :
- les troubles à l'ordre public auxquels l'arrêté attaqué entend remédier ne sont pas établis, de même que la nécessité d'adopter l'arrêté attaqué au regard de l'affluence importante dans l'hypercentre d'Amiens au printemps et en été ;
- la mesure contestée est disproportionnée au regard de son objet, qui interdit tout exercice de la mendicité, de son champ d'application dans le temps et de son champ d'application géographique, et porte atteinte à la liberté d'aller et venir et à la liberté d'aider autrui.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la requête n° 2401705 par laquelle les requérantes demandent l'annulation de l'arrêté attaqué et la requête n° 2401821 par laquelle l'association Barreau des rues demande l'annulation de l'arrêté attaqué ;

Vu :

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

La présidente du tribunal a désigné Mme Galle vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référés.

Les parties ont été régulièrement averties de l'audience publique du 14 mai 2024 à 15 heures 30.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 14 mai 2024 :

- le rapport de Mme Galle, juge des référés ;
- les observations de Me Crusoé, représentant la Ligue des droits de l'Homme, l'association Maraudeuses citoyennes amiénoises et l'association Solam-solidarité amiénoises, qui reprend l'ensemble de ses moyens exposés par écrit, et précise en outre que bien qu'étant une association nationale, son intérêt à agir doit être admis compte tenu des questions soulevées par l'arrêté contesté, qui excèdent les seules circonstances locales, et que les pièces produites par la commune ne démontrent pas l'existence de troubles à l'ordre public liés à la mendicité sur le territoire communal ;
- les observations de Me Hue, représentant l'association Barreau des rues, qui conclut aux mêmes fins que ses écritures par les mêmes moyens et précise notamment que l'intervention est recevable eu égard aux statuts de l'association, qui ne limitent pas le champ de son intervention à la région parisienne ;
- les observations de M. A., représentant la commune d'Amiens, qui reprend les éléments des mémoires en défense présentés par la commune, fait valoir que l'exécution de l'arrêté attaqué depuis le 1^{er} mai a démontré l'efficacité de la mesure d'interdiction mise en place par cet arrêté, et précise qu'en 2024, l'affluence particulière attendue dans la commune d'Amiens du fait de divers événements et animations a justifié l'édiction de l'arrêté contesté.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience en application de l'article R. 522-8 du code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. 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* ».

2. Par un arrêté du 25 avril 2024, la maire de la commune d'Amiens a interdit l'exercice de la mendicité dans un ensemble de rues, squares et places du centre-ville de la commune, du mardi au samedi, du 1^{er} mai au 31 août 2024. La Ligue des droits de l'Homme, l'association Maraudes citoyennes amiénoises et l'association Solam-solidarité amiénoise demandent au juge des référés, statuant en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cet arrêté.

Sur l'intervention de l'association Barreau des rues :

3. L'association Barreau des rues, dont l'objet défini dans ses statuts est notamment « d'apporter un soutien moral, matériel, financier, juridique à des associations d'aide aux populations en difficulté par le biais d'actions ponctuelles ou récurrentes auprès du monde judiciaire », « d'organiser toute action d'assistance envers les personnes en situation de précarité », et « d'être partie à toute procédure (...) administrative concourant à la protection des personnes en situation de précarité, notamment dans le cadre de contestation de décisions administratives locales, régionales ou nationales qui porteraient atteinte à leurs droits », justifie d'un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente instance. En outre, l'association Barreau des rues, valablement représentée par son président, a demandé l'annulation de la décision attaquée par une requête enregistrée le 7 mai 2024. Par suite, son intervention est recevable.

Sur les fins de non-recevoir soulevées en défense :

4. D'une part, 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.

5. La Ligue des droits de l'homme a notamment pour objet statutaire de 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 et des libertés fondamentales. Ses statuts prévoient également qu'elle « combat 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 ». L'article 3 de ses statuts prévoit que « lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés [à l'article 1^{er}], la Ligue des droits de

l'homme agit auprès des juridictions compétentes ». L'arrêté du 25 avril 2024 pris par la maire d'Amiens 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 où il répond à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une portée excédant son seul objet local. Par suite, la Ligue des droits de l'homme a intérêt à agir dans le cadre de la présente instance.

6. D'autre part, les statuts de l'association Maraude citoyennes amiénoises prévoient qu'elle « a pour but de soutenir, orienter et / ou accompagner les personnes sans domicile fixe (...) dans l'agglomération d'Amiens », notamment par la « distribution de repas et de produits de première nécessité ». Par suite, cette association justifie d'un intérêt à agir dans le cadre de la présente instance. En outre, lorsque les dispositions ou stipulations applicables à une personne morale subordonnent à une habilitation par un de ses organes la possibilité pour son représentant légal d'exercer en son nom une action en justice, le représentant qui engage une action devant une juridiction administrative doit produire cette habilitation, au besoin après y avoir été invité par le juge. Toutefois, cette obligation ne s'applique pas, eu égard aux contraintes qui leur sont propres, aux actions en référé soumises, en vertu des dispositions applicables, à une condition d'urgence ou à de très brefs délais. Par suite, les fins de non-recevoir tirées de l'absence d'intérêt à agir de l'association Maraude citoyennes amiénoises et d'absence de preuve de l'habilitation du représentant de cette association pour exercer un recours doivent être écartées.

7. Il résulte de ce qui précède que la requête, qui est collective, est ainsi recevable sans qu'il soit besoin d'examiner l'intérêt pour agir de l'association Solam-solidarités amiénoises et la qualité de son représentant pour agir en justice.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

8. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux 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. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

9. L'arrêté contesté par lequel le maire de la commune d'Amiens a interdit la mendicité de 8 heures à 20 heures, du mardi au samedi, entre le 1^{er} mai et le 31 août 2024 dans un ensemble de vingt-sept rues, places et squares du centre-ville d'Amiens, a pour objet d'apporter une limitation substantielle et durable, à la liberté d'utiliser et d'occuper l'espace public. Ainsi son exécution porte une atteinte grave et immédiate à la liberté d'aller et venir et aux intérêts collectifs que les associations requérantes ont pour objet de défendre. Par suite, la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée en l'espèce comme remplie.

En ce qui concerne la condition relative au doute sérieux quant à la légalité de la décision :

10. En l'état de l'instruction, compte tenu des éléments produits à l'instance de référé, les moyens tirés de ce que l'arrêté contesté est fondé sur des faits de troubles à l'ordre public liés

à l'exercice de la mendicité qui ne sont pas matériellement établis, et de ce que cet arrêté n'est ni nécessaire ni proportionné aux atteintes portées à la liberté d'aller et venir et à celle d'utiliser le domaine public, sont de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

11. Les conditions posées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative étant réunies, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, il y a lieu de suspendre l'exécution de l'arrêté de la maire de la commune d'Amiens du 25 avril 2024.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de l'article L.761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de la commune d'Amiens 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.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association Barreau des rues est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté 25 avril 2024 de la maire de la commune d'Amiens règlementant la mendicité dans le centre-ville de la commune du 1^{er} mai au 31 août 2024 est suspendue.

Article 3 : La commune d'Amiens versera une somme de 1 500 euros à la Ligue des droits de l'Homme sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'Homme, à l'association Maraudes citoyennes amiénoises, à l'association Solam-solidarité amiénoise, à l'association Barreau des rues, et à la commune d'Amiens.