

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE POITIERS**

N°2301892

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Aude Thèvenet-Bréchet  
Juge des référés

---

La juge des référés

Audience du 1<sup>er</sup> août 2023  
Décision du 7 août 2023

---

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 18 et 31 juillet 2023, la Ligue des droits de l'homme, représentée par Me Crusoé et Me Ogier, demande au juge des référés :

1°) de suspendre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du maire d'Angoulême du 11 juillet 2023 ;

2°) de mettre à la charge de la commune d'Angoulême une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur l'intérêt à agir :

-l'association requérante a intérêt à agir dès lors que l'arrêté revêt une portée excédant son seul objet local, dans la mesure notamment où il répond à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes ;

Sur la condition d'urgence :

- cette condition est remplie dès lors que l'arrêté porte une atteinte grave et immédiate à la liberté d'aller et venir et à la liberté d'utilisation du domaine public ;

Sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte :

-le maire n'est pas compétent pour prendre un arrêté relatif à la répression des atteintes à la tranquillité publique et à la sécurité publique, en application des dispositions combinées des articles L. 2212-2, L. 2214-4 et R. 2214-1 du code général des collectivités territoriales ;

-la nature et la gravité des troubles à l'ordre public allégués ne sont pas établies ;

-l'arrêté porte atteinte à la liberté d'aller et venir mais aussi aux principes de dignité de la personne humaine et de fraternité ;

-les mesures édictées ne sont ni nécessaires, ni adaptées, ni proportionnées, ni lisibles que ce soit dans leurs modalités pratiques, dans leur périmètre géographique ou dans leurs modalités temporelles ;

-l'arrêté revêt un caractère discriminatoire en visant spécifiquement une catégorie de personnes ;

-il est entaché d'un détournement de pouvoir dès lors qu'il vise en réalité à éloigner cette catégorie de personnes du centre-ville.

Par un mémoire en intervention enregistré le 20 juillet 2023, Mme B., Mme J., Mme M., M. G., Mme K., M. J., M. T., Mme B., M. F., M. D, M. J., Mme F., M. D., Mme M., Mme I., Mme A., Mme M., M. A., M. D., Mme J., Mme D., M. M., Mme C., M. M., Mme C. D., M. D., Mme P., Mme G.-C., Mme T., M. H., Mme G., M. P., Mme B., Mme T., M. et Mme D. D., Mme L., M. L., et Mme M., représentés par Me Bachelier, demandent que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de la Ligue des droits de l'homme.

Ils soutiennent que :

Sur la recevabilité de leur intervention :

-il s'agit d'habitants de la commune d'Angoulême ou de villes voisines, amenés à fréquenter les lieux visés par l'arrêté ;

-il suffit que l'un des requérants ait intérêt à intervenir pour que la requête soit recevable ;

Sur la condition d'urgence :

-cette condition est remplie dès lors que l'arrêté porte une atteinte grave et immédiate à la liberté d'aller et venir, à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et à la liberté de manifestation ;

Sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte :

-les risques allégués d'atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques ne sont pas de nature à justifier de telles mesures restrictives ;

-nombre de lieux visés par l'interdiction sont indéterminés, ce qui crée une insécurité juridique pour les usagers de la voie publique ;

-les nuisances prohibées ne sont pas définies suffisamment précisément quant à leur durée, leur intensité ou leur nature ;

-l'interdiction est insuffisamment limitée dans le temps et dans l'espace ;

-les mesures édictées sont ainsi disproportionnées et non nécessaires.

Par un mémoire en intervention enregistré le 20 juillet 2023, l'association Barreau des rues, représentée par la société d'avocats Meier-Bourdeau Lecuyer et associés, demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de la Ligue des droits de l'homme.

Elle soutient que :

Sur la recevabilité de son intervention :

-son objet est d'aider les personnes en situation de précarité, en premier lieu les sans-abris, qui sont les personnes essentiellement visées par l'arrêté ;

Sur la condition d'urgence :

-elle s'associe aux développements de la Ligue des droits de l'homme sur ce point ;

Sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte :

-les mesures édictées ne sont ni adaptées, ni nécessaires, ni proportionnées.

Par un mémoire en intervention enregistré le 26 juillet 2023, la Fondation Abbé Pierre, représentée par Me Crusoé et Me Ogier, demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de la Ligue des droits de l'homme.

Elle soutient que :

Sur la recevabilité de son intervention :

-son objet est d'aider les personnes en situation de précarité dans l'accès au logement, en premier lieu les sans-abris, qui sont les personnes essentiellement visées par l'arrêté ;

Sur la condition d'urgence :

-elle s'associe aux développements de la Ligue des droits de l'homme sur ce point ;

Sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte :

-les troubles allégués par le maire d'Angoulême ne sont pas établis ;

-les mesures édictées ne sont ni adaptées, ni nécessaires, ni proportionnées.

Par un mémoire en intervention enregistré le 27 juillet 2023, la Fédération nationale Droit au logement, représentée par Me Crusoé et Me Ogier demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de la Ligue des droits de l'homme.

Elle soutient que :

Sur la recevabilité de son intervention :

-son objet est d'aider les personnes sans logement ou mal logées, et plus largement d'améliorer les conditions de vie des personnes en situation de précarité et qui vivent dans la rue, qui sont les personnes essentiellement visées par l'arrêté ;

Sur la condition d'urgence :

-elle s'associe aux développements de la Ligue des droits de l'homme sur ce point ;

Sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte :

-les troubles allégués par le maire d'Angoulême ne sont pas établis ;

-les mesures édictées ne sont ni adaptées, ni nécessaires, ni proportionnées.

Par un mémoire en défense enregistré le 31 juillet 2023, la commune d'Angoulême, représentée par le cabinet d'avocats Seban et associés, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

Sur la recevabilité :

-l'association requérante ne justifie pas de son intérêt à agir contre l'arrêté municipal en litige en raison d'une part, de la généralité de son objet mentionné dans ses statuts, et d'autre part, de son champ d'action à vocation nationale ;

-aux regards de leurs statuts respectifs, l'association Barreau des rues, la Fondation Abbé Pierre et la Fédération nationale Droit au logement ne justifient pas d'un intérêt à intervenir ;

Sur la condition d'urgence :

-la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors qu'il existe un intérêt public à ne pas suspendre l'arrêté litigieux ;

Sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte :

-dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire était compétent pour prendre l'arrêté contesté ;

-les troubles à l'ordre public sont établis par le dépôt de nombreuses mains courantes, ainsi que par les plaintes et pétitions d'habitants et commerçants ;

-l'arrêté litigieux est nécessaire, adapté, proportionné et lisible dès lors qu'aucune mesure moins restrictive n'était de nature à atteindre l'objectif poursuivi, que les comportements

prohibés sont définis en termes suffisamment précis, et que les mesures édictées sont proportionnées aux circonstances de temps et de lieu ;

-l'arrêté ne méconnaît pas les principes de fraternité, de liberté d'aller et venir, et d'utilisation du domaine public.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée sous le n°2301891 par laquelle la Ligue des droits de l'homme demande l'annulation de l'arrêté en litige.

Vu :

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

Le président du tribunal a désigné Mme Thèvenet-Bréchet pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus, au cours de l'audience publique, tenue en présence de M. Gagnaire, greffier d'audience :

- le rapport de Mme Thèvenet-Bréchet, juge des référés ;
- les observations de Me Ogier, représentant la Ligue des droits de l'homme, la Fondation Abbé Pierre et la Fédération nationale Droit au logement ;
- les observations de Me Bachelier, représentant Mme B. et autres ;
- les observations de Me Aderno, représentant la commune d'Angoulême.

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

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 11 juillet 2023, le maire d'Angoulême, dans les rues et espaces publics énumérés à l'article 3 dudit arrêté, a interdit, sauf autorisation spéciale, d'une part, « toute occupation abusive et prolongée, accompagnée ou non de sollicitations ou quêtes à l'égard des passants, lorsqu'elle est de nature à porter atteinte à la tranquillité publique et au bon ordre public », et d'autre part, « la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons et à l'accès aux immeubles riverains des voies publiques, ainsi que la station debout lorsqu'elle entrave manifestement la circulation des personnes, la commodité de passage, la sûreté des voies et espaces publics ». Ces interdictions sont applicables « du lundi au dimanche de 10h à 21h sur la période de novembre à mars et de 10h à 2h sur la période d'avril à octobre », « pour une durée d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté ». La Ligue des droits de l'homme demande, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de cet arrêté.

Sur l'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'Homme :

2. 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. La 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* ». L'arrêté du 11 juillet 2023 pris par le maire d'Angoulême 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. Par suite, l'association requérante a intérêt à agir dans le cadre de la présente instance et la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

#### Sur la recevabilité des interventions :

4. Mme B. et autres, habitants d'Angoulême ou de communes périphériques, justifient d'un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente instance, dès lors que certains d'entre eux résident dans le périmètre de l'arrêté en litige et que d'autres y travaillent.

5. 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 ponctuelles ou récurrentes auprès du monde judiciaire* » et « *d'organiser toute action d'assistance envers les personnes en situation de précarité* », justifie d'un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente instance.

6. En revanche, au regard de leurs statuts respectifs, la Fondation Abbé-Pierre et la Fédération nationale Droit au logement, dont les statuts indiquent qu'elles interviennent dans les domaines de l'habitat et du logement, ne justifient pas d'un intérêt suffisant pour intervenir dans le cadre de la présente instance.

#### Sur les conclusions à fin de suspension de l'arrêté du 11 juillet 2023 :

7. Aux termes des dispositions 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. / (...).* ».

#### En ce qui concerne la condition d'urgence :

8. L'urgence justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque 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

contesté 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, enfin, être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, à la date à laquelle le juge des référés statue.

9. L'arrêté contesté 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 à la liberté de réunion des personnes se déplaçant sur le territoire de la commune d'Angoulême, ainsi qu'aux intérêts que l'association requérante a pour objet de défendre, en dépit de l'intérêt public qui s'attache à la prévention des troubles à l'ordre public invoqués par la commune d'Angoulême. 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 l'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision :

10. Il ressort des termes mêmes de l'arrêté litigieux qu'est interdite, sauf autorisation spéciale, dans les rues et espaces publics énumérés à son article 3, « *toute occupation abusive et prolongée, accompagnée ou non de sollicitations ou quêtes à l'égard des passants, lorsqu'elle est de nature à porter atteinte à la tranquillité publique et au bon ordre public* », que « *sera considérée comme abusive et prolongée l'occupation des voies et espaces publics par des individus regroupés de manière immobile ou peu mobile, n'étant pas en transit et générant des nuisances (sonores, souillures, dégradations, menaces, etc) qui troublent la tranquillité des passants ou riverains* », et qu' « *est en outre interdite dans la même période et dans les mêmes lieux, la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons et à l'accès aux immeubles riverains des voies publiques, ainsi que la station debout lorsqu'elle entrave manifestement la circulation des personnes, la commodité de passage, la sûreté dans les voies et espaces publics* ». Aux termes de l'article 3 de l'arrêté en litige, sont concernés par les interdictions : « *la place du Champs de Mars, la place Saint-Martial, la rue de l'église Saint-Martial, la rue Goscinny, la rue Louis Barthou, la rue Hergé, la place de l'Hôtel de Ville, la place Victor Hugo, la place de la Madeleine, la square Guelendjik, la rue Georges Gauthier, le boulevard Denfert Rochereau, la place Delivertoux, la rue Fernand Laporte, le boulevard Thiers, le parvis de la gare SNCF, le parking de la gare SNCF, le parc de Bourgines, le square de la Grand Font, le square Saint-André, le jardin du comité des jumelages, le boulevard Berthelot* ».

11. Pour justifier sa décision, le maire d'Angoulême fait valoir que des groupes d'individus, immobiles ou peu mobiles, accompagnés ou non d'animaux, présentent un comportement perturbateur, provoquant ou d'obstruction, que de nombreuses plaintes, pétitions et mains courantes de riverains et commerçants ont été déposées auprès de la mairie ou de la police municipale, que cette dernière constate quotidiennement la réalité des faits signalés dans les secteurs concernés par l'arrêté, et que la présence de ces groupes s'accompagne de nuisances portant atteinte à la tranquillité et au bon ordre publics.

12. Toutefois, s'il ressort des pièces du dossier, et en particulier du contenu des nombreuses mains courantes produites, que les troubles à la tranquillité et au bon ordre public sont établis dans les secteurs « *place du Champs de Mars, place Saint-Martial, rue de l'église Saint-Martial, rue Goscinny, rue Louis Barthou, rue Hergé, place de l'Hôtel de Ville, place Victor Hugo, place de la Madeleine, square Guelendjik, rue Georges Gauthier, place Delivertoux, rue Fernand Laporte, boulevard Thiers* », le moyen tiré de ce que ces mêmes

troubles ne sont pas établis dans les secteurs « *boulevard Denfert Rochereau, parvis de la gare SNCF, parking de la gare SNCF, parc de Bourgines, square de la Grand Font, square Saint-André, jardin du comité des jumelages, boulevard Berthelot* » et que, par suite, dans ces derniers secteurs, les mesures édictées ne seraient pas nécessaires, est de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté litigieux.

13. D'autre part, le moyen tiré de ce que l'interdiction, édictée au troisième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté contesté, visant « *la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons et à l'accès aux immeubles riverains des voies publiques, ainsi que la station debout lorsqu'elle entrave manifestement la circulation des personnes, la commodité de passage, la sureté dans les voies et espaces publics* » présente un caractère trop général et insuffisamment précis et par suite, porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir et à la liberté de réunion au regard de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public poursuivi est de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté litigieux.

14. Aucun des autres moyens soulevés n'est de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté contesté.

15. Par suite, il y a lieu, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 11 juillet 2023, d'une part en tant qu'il s'applique aux espaces publics suivants : « *boulevard Denfert Rochereau, parvis de la gare SNCF, parking de la gare SNCF, parc de Bourgines, square de la Grand Font, square Saint-André, jardin du comité des jumelages, boulevard Berthelot* », et d'autre part, en tant qu'il prohibe « *la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons et à l'accès aux immeubles riverains des voies publiques, ainsi que la station debout lorsqu'elle entrave manifestement la circulation des personnes, la commodité de passage, la sureté dans les voies et espaces publics* », jusqu'à ce qu'il soit statué sur la demande d'annulation de cette décision.

#### Sur les frais du litige :

16. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune d'Angoulême la somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par la Ligue des droits de l'homme, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

### ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup>: Les interventions de Mme B. et autres et de l'association Barreau des rues sont admises.

Article 2: Les interventions de la Fondation Abbé-Pierre et de la Fédération nationale Droit au logement ne sont pas admises.

Article 3: L'exécution de l'arrêté du 11 juillet 2023 pris par le maire d'Angoulême est suspendue, d'une part en tant qu'il s'applique aux espaces publics suivants : « *boulevard Denfert Rochereau, parvis de la gare SNCF, parking de la gare SNCF, parc de Bourgines, square de la*

*Grand Font, square Saint-André, jardin du comité des jumelages, boulevard Berthelot », et d'autre part, en tant qu'il prohibe « la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons et à l'accès aux immeubles riverains des voies publiques, ainsi que la station debout lorsqu'elle entrave manifestement la circulation des personnes, la commodité de passage, la sureté dans les voies et espaces publics », jusqu'à ce qu'il soit statué sur la demande d'annulation de cet arrêté.*

Article 4 : La commune d'Angoulême versera la somme de 1 000 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 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme, à Mme Léa B., premier dénommée, pour l'ensemble des intervenants, à l'association Barreau des rues, à la Fondation Abbé Pierre, à la Fédération nationale Droit au logement et à la commune d'Angoulême.

Fait à Poitiers, le 7 août 2023.

La juge des référés,

Signé

A. THEVENET-BRECHOT

La République mande et ordonne à la préfète de la Charente en ce qui la 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,  
Pour le greffier en chef,  
La greffière,

Signé

N. COLLET