

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N°2602849, 2602916, 2602955

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME et autre

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

...
Juge des référés

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 6 mai 2026

Le juge des référés

C

Vu la procédure suivante :

D) Par une requête enregistrée sous le n° 2602849 le 3 avril 2026, la Ligue des droits de l'Homme (LDH), représentée par Me A, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Carcassonne en date du 30 mars 2026 portant réglementation des activités constituant un trouble à l'ordre public notamment la mendicité ;

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

Elle soutient que :

- l'urgence est caractérisée : l'exécution de l'arrêté contesté porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'elle défend dès lors qu'il apporte de fortes restrictions à la liberté d'utiliser le domaine public et à la liberté d'aller et venir ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée : elle est entachée d'incompétence dès lors que seul le préfet de l'Aude est compétent pour prévenir les atteintes à la tranquillité publique au sens de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ; les mesures ne sont ni nécessaires ni proportionnées aux atteintes portées à la liberté d'aller et venir et à celle d'utiliser le domaine public ; elles portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale, au principe de dignité humaine et au principe de fraternité ; l'arrêté contesté revêt un caractère imprécis et général ; les interdictions prononcées revêtent un caractère disproportionné au regard de leur application spatio-temporelle.

Par un mémoire en défense enregistré le 5 mai 2026, la commune de Carcassonne, représentée par Me B, conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de condamner la requérante à lui verser la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 30 mars 2026, lequel a été abrogé ;

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

II) Par une requête enregistrée sous le n° 2602916 le 8 avril 2026, la Ligue des droits de l'Homme (LDH), représentée par Me A, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Carcassonne en date du 3 avril 2026 portant réglementation des activités constituant un trouble à l'ordre public notamment la mendicité ;

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

Elle soutient que :

- l'urgence est caractérisée : l'exécution de l'arrêté contesté porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'elle défend dès lors qu'il apporte de fortes restrictions à la liberté d'utiliser le domaine public et à la liberté d'aller et venir ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée : elle est entachée d'incompétence dès lors que seul le préfet de l'Aude est compétent pour prévenir les atteintes à la tranquillité publique au sens de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ; les mesures ne sont ni nécessaires ni proportionnées aux atteintes portées à la liberté d'aller et venir et à celle d'utiliser le domaine public ; elles portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale, au principe de dignité humaine et au principe de fraternité ; l'arrêté contesté revêt un caractère imprécis et général ; les interdictions prononcées revêtent un caractère disproportionné au regard de leur application spatio-temporelle ; l'arrêté est entaché d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense enregistré le 5 mai 2026, la commune de Carcassonne, représentée par Me B, conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de condamner la requérante à lui verser la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 30 mars 2026, lequel a été abrogé ;

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 5 mai 2026, la fédération des acteurs de la solidarité et la fédération des acteurs de la solidarité Occitanie, représentées par Me A, s'associent aux conclusions de la Ligue des Droits de l'homme.

Elles soutiennent que :

- leur intervention est recevable ;
- l'urgence est caractérisée ;
- l'arrêté contesté est entaché d'un doute sérieux quant à sa légalité.

III) Par une requête enregistrée sous le n° 2602955 le 10 avril 2026, l'association Barreau des rues, représentée par Me C, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la

suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Carcassonne en date du 3 avril 2026 portant réglementation des activités constituant un trouble à l'ordre public notamment la mendicité ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Carcassonne 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'urgence est caractérisée : l'exécution de l'arrêté contesté porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'elle défend dès lors qu'il apporte de fortes restrictions à la liberté d'aller et venir et à la liberté de réunion ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée : le maire de Carcassonne ne justifie pas d'une atteinte à l'ordre public nécessitant l'intervention de l'arrêté contesté ; les mesures prises par le maire sont disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi dès lors que compte tenu de son champ géographique excessif, de sa durée étendue, de son amplitude horaire particulièrement large et de l'imprécision de ses critères d'application, l'arrêté litigieux présente un caractère général et absolu ; les mesures prévues par l'arrêté présentent un caractère général et imprécis.

Par un mémoire en défense enregistré le 5 mai 2026, la commune de Carcassonne, représentée par Me B, conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de condamner la requérante à lui verser la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 30 mars 2026, lequel a été abrogé ;

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;

- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné ..., vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 6 mai 2026 :

- le rapport de ...,

- les observations de Me A, représentant la LDH, la fédération des acteurs de la solidarité et la fédération des acteurs de la solidarité Occitanie, qui persiste dans ses conclusions et moyens et soutient en outre que l'article 2 de l'arrêté du maire de Carcassonne du 3 avril 2026 est entaché d'un détournement de pouvoir et que le maire était incompétent pour édicter un tel arrêté dès lors que la détermination d'une infraction pénale relève du domaine de la loi ;

- les observations de Me D, représentant l'association Barreau des rues, qui persiste dans ses conclusions et moyens ;

- et les observations de Me B, représentant la commune de Carcassonne, qui persiste dans ses écritures.

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

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté en date du 30 mars 2026, le maire de Carcassonne a réglementé les activités constituant un trouble à l'ordre public, notamment la mendicité et la consommation d'alcool sur la voie publique. Par un nouvel arrêté en date du 3 avril 2026, le maire de Carcassonne a abrogé son précédent arrêté du 30 mars 2026 et a édicté un nouvel arrêté portant réglementation des activités constituant un trouble à l'ordre public, notamment la mendicité et la consommation d'alcool sur la voie publique, sur plusieurs secteurs de la commune et jusqu'au 30 juin 2026 et durant les périodes de forte affluence. La Ligue des droits de l'homme et l'association Barreau des rues demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de ces deux arrêtés.

Sur la jonction :

2. Les requêtes susvisées portent sur les mêmes questions de droit et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu par suite de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

Sur les interventions :

3. La fédération des acteurs de la solidarité et la fédération des acteurs de la solidarité Occitanie justifient, compte tenu de leur objet statutaire, d'un intérêt suffisant pour demander la suspension de l'arrêté du 3 avril 2026. Ainsi leur intervention est recevable.

Sur l'objet du litige :

4. Ainsi qu'il a été dit au point 1, par arrêté du 3 avril 2026, date d'enregistrement de la requête n° 2602849, le maire de Carcassonne a abrogé son arrêté du 30 mars 2026. Dans ces conditions, les conclusions tendant à la suspension des effets de ce premier arrêté sont devenues sans objet. Il n'y a dès lors plus lieu d'y statuer.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

5. Aux termes 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. (...)* ».

Aux termes de l'article L. 522-1 de ce code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique. (...)* ». Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 de ce code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* ».

6. Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *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, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ; 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 ; ». Aux termes de l'article L. 2214-4 du même code : « Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage. / Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. / Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics. ». Il résulte de ces dispositions que dans les communes où est instituée une police d'Etat, l'autorité préfectorale a seule compétence pour réprimer les atteintes à la tranquillité publique excepté lorsque les troubles en cause présentent le caractère de troubles de voisinage ou relèvent d'autres composantes de la police municipale, telles que la sécurité ou la salubrité publiques.

7. En l'espèce, et compte tenu notamment, d'une part, de la réalité des troubles à l'ordre public liés à la mendicité agressive et à la consommation d'alcool justifiés à l'instance par la commune de Carcassonne, établissant l'existence de 80 interventions de la seule police municipale et pour la seule période hivernale de novembre 2025 à mars 2026, d'autre part, des termes mêmes de l'arrêté du 3 avril 2026 contesté, qui régit seulement les formes de mendicité et de consommation d'alcool générant des troubles à l'ordre public sur un périmètre géographique limité et sur la période du 3 avril au 30 juin 2026 et durant les périodes de forte affluence, aucun des moyens soulevés par les requérantes dans leurs écritures et à l'audience, analysés ci-dessus, n'est manifestement propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du maire de Carcassonne du 3 avril 2026. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'existence d'une situation d'urgence justifiant que soit suspendue l'exécution de cette décision, il y a lieu de rejeter les conclusions aux fins de suspension de cet arrêté présentées par les requérantes.

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

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Carcassonne, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamnée à verser aux requérantes la somme demandée sur ce fondement. Dans les circonstances de l'espèce il n'y a pas davantage lieu de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Carcassonne sur ce même fondement.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la fédération des acteurs de la solidarité et de la fédération des acteurs de la solidarité Occitanie est admise.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin de suspension de l'arrêté du 30 mars 2026.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes de la Ligue des droits de l'homme et de l'association Barreau des rues est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Carcassonne sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Ligue des droits de l'homme, à l'association Barreau des rues, à la fédération des acteurs de la solidarité, à la fédération des acteurs de la solidarité Occitanie et à la commune de Carcassonne.

Fait à Montpellier, le 6 mai 2026.

Le juge des référés,

...

La République mande et ordonne au préfet de l'Aude 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,
Montpellier, le 6 mai 2026,
La greffière,

...