

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 16MA03385

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

M. Marcovici
Rapporteur

M. Revert
Rapporteur public

Audience du 6 mars 2017
Lecture du 20 mars 2017

26-03-05
49-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Marseille

5^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Sous le n° 1402956, la Ligue des Droits de l'Homme a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté n° 736 du 25 avril 2014 du maire de Béziers relatif à la circulation des mineurs de moins de 13 ans sur le territoire de la commune, dont son article 4, et de mettre à la charge de la ville de Béziers la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sous le n° 1403294, la Ligue des Droits de l'Homme a demandé au tribunal administratif de Montpellier de suspendre l'exécution de l'arrêté n° 736 du 25 avril 2014 du maire de Béziers relatif à la circulation des mineurs de moins de 13 ans sur le territoire de la commune, de suspendre l'exécution de l'article 4 de l'arrêté du 25 avril 2014, et de mettre à la charge de la ville de Béziers la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sous le numéro 1403605, la Ligue des Droits de l'Homme a demandé au tribunal de Montpellier d'annuler l'arrêté n° 1127 du 7 juillet 2014 du maire de Béziers relatif à la circulation des mineurs de moins de 13 ans sur le territoire de la commune, d'annuler l'article 5 de l'arrêté du 7 juillet 2014 et de mettre à la charge de la ville de Béziers la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1402956, 1403294 et 1403605 du 22 juin 2016, le tribunal administratif de Montpellier a prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions de la requête n° 1402956, rejeté les requêtes n° 1403294 et 1403605, et mis à la charge de la Ligue des Droits de l'Homme une somme de 500 euros au titre des frais non compris dans les dépens.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 18 août 2016, la Ligue des Droits de l'Homme, représentée par Me Mazas, demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Montpellier du 22 juin 2016 ;

2°) d'annuler les arrêtés n° 736 du 25 avril 2014 et 1127 du 7 juillet 2014 du maire de Béziers ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Béziers une somme de 2 500 euros au titre des frais non compris dans les dépens.

Elle soutient que :

- sous le numéro 1403294, la condamnation à 500 euros au titre des frais non compris dans les dépens semble excessive ;
- sous le numéro 1402956, la délibération du 7 juillet 2014 n'a pas la nature d'un retrait et le tribunal ne pouvait pas prononcer un non-lieu à statuer ;
- sous le numéro 1403605, la mention de l'article R 610-5 du code pénal ne constitue pas un simple rappel de la loi ;
- elle est recevable à agir ;
- en ce qui concerne l'arrêté n° 736, l'auteur de l'acte est incompétent dès lors qu'il méconnaît l'ordonnance de 1945 ;
- l'ordonnance interdit les contraventions de 1^{ère} classe envers les mineurs ;
- l'interdiction n'est ni nécessaire, ni proportionnée ;
- en ce qui concerne l'arrêté n° 1127, il méconnaît le principe de la personnalité des peines, l'article 41 du code de procédure pénale et la présomption d'innocence ;
- l'arrêté est discriminatoire et méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les dispositions de l'article 2221-2 du code général des collectivités territoriales.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 janvier 2017, la commune de Béziers conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la Ligue des Droits de l'Homme une somme de 2 500 euros au titre des frais non compris dans les dépens.

Elle soutient que :

- la Ligue des Droits de l'Homme n'a pas d'intérêt pour agir ;
- la requête n° 1403294 était en tout état de cause irrecevable en ce qu'elle demandait de suspendre l'arrêté ;
- les autres moyens soulevés par la Ligue des Droits de l'Homme ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de la rétroactivité illégale de l'arrêté du 7 juillet 2014.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- l'ordonnance n° 45-174 du 2 novembre 1945 modifiée ;
- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code pénal ;
- le code de procédure pénale ;
- 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 M. Marcovici,
- les conclusions de M. Revert, rapporteur public,
- et les observations de Me Montesinos Brisset, représentant la commune de Béziers.

1. Considérant que par un arrêté du 25 avril 2014, le maire de Béziers a interdit, du 15 juin 2014 au 15 septembre 2014, toutes les nuits des vendredi, samedi et dimanche inclus et l'ensemble des nuits des vacances scolaires de la zone A, la circulation des mineurs de treize ans non accompagnés d'une personne majeure, de 23 heures à 6 heures du matin, sur les périmètres qu'il définit, correspondant au centre ville et à la zone spéciale de sécurité ; que, par un arrêté du 7 juillet 2014, qui annule et remplace le précédent, le maire de Béziers a édicté la même interdiction, en se bornant à modifier son article 4, devenu article 5, qui rappelle le principe de la possibilité d'une sanction pénale en cas de non respect des dispositions édictées ; que la Ligue des Droits de l'Homme relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté du 25 avril 2014 et de l'arrêté du 7 juillet 2014 ;

Sur la qualité donnant intérêt pour agir de la Ligue des Droits de l'Homme :

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 ; que l'objet social de la Ligue des Droits de l'Homme est notamment 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 » ; que la mesure de police édictée par les arrêtés attaqués sont de nature à affecter de façon spécifique les mineurs présents sur le territoire de la commune et présentaient, dans la mesure notamment où elle répondait à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une portée excédant son seul objet local, d'autant qu'elle a fait l'objet de nombreuses mentions dans la presse nationale ; que la Ligue des Droits de l'Homme est, par suite, recevable à demander l'annulation desdits arrêtés ;

Sur la régularité du jugement en tant qu'il se prononce sur l'arrêté du 25 avril 2014 :

3. Considérant qu'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte administratif n'a d'autre objet que d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif ; que si, avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif faute d'être critiqué dans le délai du recours contentieux, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du recours dont il était saisi ; qu'il en va ainsi, quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution ;

4. Considérant qu'en l'espèce, si l'arrêté du 7 juillet 2014 a bien retiré l'arrêté du 25 avril 2014 en dépit des affirmations de la Ligue des Droits de l'Homme dès lors que le maire l'a « annulé et remplacé », ce retrait n'avait pas acquis un caractère définitif à la date du jugement dès lors que l'arrêté du 7 juillet faisait l'objet d'un recours en excès de pouvoir ; qu'ainsi, c'est à tort que le tribunal a prononcé un non-lieu à statuer sur la demande d'annulation de l'arrêté du 25 avril 2014 ; qu'il y a lieu d'annuler dans cette mesure le jugement et, pour la Cour, de statuer par la voie de l'évocation sur ce point et par l'effet dévolutif sur le surplus des conclusions ;

Sur le bien-fondé du jugement en tant qu'il rejette les conclusions dirigées contre l'arrêté du 7 juillet 2014 :

5. Considérant que ni l'article 371-2 du code civil selon lequel la santé, la sécurité et la moralité de l'enfant sont confiées par la loi à ses père et mère, qui ont à son égard, droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation, ni les articles 375 à 375-8 du même code selon lesquels l'autorité judiciaire peut, en cas de carence des parents, et si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur sont en danger, prononcer des mesures d'assistance éducative, ni, enfin, les pouvoirs généraux que les services de police peuvent exercer en tous lieux vis-à-vis des mineurs, ne font obstacle à ce que, pour contribuer à la protection des mineurs, le maire fasse usage, en fonction de circonstances locales particulières, des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; que l'arrêté ne porte aucune atteinte à la présomption d'innocence ni, par lui-même au principe du contradictoire ; qu'il ne porte pas davantage atteinte au principe de la personnalité des peines en prévoyant que les parents seront, le cas échéant, redevable d'une contravention de 1^{ère} classe, dès lors que ces dispositions sont destinées à sanctionner une carence dont ils seraient responsables ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de la déclinaison départementale de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2014-2017, élaborée conjointement par les parquets de Montpellier et de Béziers et par les services de la préfecture et du département, qui prévoit notamment un programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance, que, en dépit d'un recul global de la délinquance depuis 2001, le nombre des atteintes volontaires à l'intégrité physique a augmenté de 13,2 % entre 2011 et 2012 et que le 1^{er} semestre 2013 a été marqué par une augmentation de la délinquance de proximité, notamment dans les zones urbaines, pour laquelle une augmentation du nombre d'implication de mineurs est en outre relevée ; que s'agissant particulièrement de la zone de sécurité prioritaire de Béziers, ce document relève que « après un léger recul, la délinquance générale et la délinquance de proximité enregistrent au cours du premier semestre 2013, une nouvelle progression de l'ordre de 17 % et 16 % et que les mis en cause sont pour une grande part des mineurs (56 %) » ; que les données statistiques établies par le commissariat central de la police nationale de Béziers font également apparaître une augmentation au 1^{er} semestre 2014 des faits de délinquance constatés, pour le centre ville ainsi que pour la zone de sécurité prioritaire, avec un taux de mise en cause de mineurs de 10 % ; que, dans ces conditions, la requérante n'est pas fondée à soutenir que la

délinquance baisserait ni qu'aucun fait ne serait imputable à des mineurs ; qu'il ressort en tout état de cause des pièces du dossier que la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée a mis en place, le 1^{er} décembre 2004, un conseil intercommunal de sécurité et de prévention dans la délinquance (CISPD) qui, après avoir élaboré un contrat intercommunal de sécurité, a validé, le 5 juillet 2010, une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance, déclinée en actions, notamment sur le thème de la prévention et de la citoyenneté, qui prévoit des actions spécifiques pour le centre ville de Béziers et le quartier de la Devèze, situé en zone de sécurité prioritaire ; que, dans ces conditions, compte tenu de la délimitation des quartiers concernés et du caractère circonscrit de la période fixée, les mesures édictées par l'arrêté en cause sont adaptées aux circonstances locales et à l'objectif de protection poursuivi ; que le moyen invoqué tiré de la violation de l'article L. 2221-2 du code général des collectivités territoriales doit donc être écarté ; que s'il est vrai qu'il n'existe pas de contrat local de sécurité et que l'arrêté ne prévoit aucune mesure d'accompagnement, ces circonstances sont sans incidence sur la légalité de l'arrêté contesté ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que, comme l'affirme « la Ligue des Droits de l'Homme », ledit arrêté serait entaché de discrimination « indirecte... fondée sur l'origine sociale, le lieu de résidence et l'origine ethnique » ; que l'objet même de l'arrêté, comme il a été dit, étant la protection des mineurs, et dès lors que les mesures en cause sont justifiées à cet égard, elles n'ont pas davantage de caractère discriminatoire ; qu'elles ne constituent pas une ingérence excessive dans la vie privée et familiale des intéressés, ni dans les relations entre les parents et les enfants ;

7. Considérant que, pour les raisons précédemment exposées, l'arrêté attaqué ne méconnaît pas l'article L. 2221-2 du code général des collectivités territoriales relatif aux pouvoirs de police générale du maire ;

8. Considérant toutefois que l'article 3 de l'arrêté du 7 juillet 2014 prévoit son application à compter du 15 juin 2014 ; qu'il est donc illégal dans la mesure où il prévoit une application antérieure à son entrée en vigueur ; qu'il doit, dans cette mesure, être annulé ;

Sur la légalité de l'arrêté du 25 avril 2014 :

9. Considérant que le présent arrêt se borne à annuler partiellement l'arrêté du 7 juillet 2014, et rejette le surplus des conclusions de la requête ; qu'ainsi les dispositions de cet arrêté rapportant l'arrêté du 25 avril 2014 deviennent définitives à la lecture du présent arrêt de la Cour ; que dès lors, il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 25 avril 2014 ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Ligue des Droits de l'Homme est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Montpellier a prononcé un non-lieu à statuer sur sa demande d'annulation de l'arrêté du 25 avril 2014 et a rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté du 7 juillet 2014 en tant qu'il concerne la période allant du 15 juin 2014 à l'entrée en vigueur de l'arrêté ; que par l'effet dévolutif de l'appel, il y a lieu de rejeter les conclusions dirigées contre le jugement rejetant la demande d'annulation présentée à l'encontre de l'arrêté du 7 juillet 2014 pour sa période non rétroactive et par la voie de l'évocation de prononcer un non-lieu à statuer sur les conclusions portant sur l'arrêté du 25 avril 2014 ;

11. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la Ligue des Droits de l'Homme, qui n'a pas la qualité de partie perdante à l'instance, une somme au titre des frais non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, sur le fondement de ces dispositions, de mettre à la charge de la commune de Béziers une somme de 1 500 euros ;

D É C I D E :

Article 1er : Le jugement susvisé du tribunal administratif de Montpellier est annulé en tant qu'il a prononcé un non lieu à statuer sur les conclusions de la requête n° 1402956.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête dirigées contre l'arrêté du 25 avril 2014.

Article 3 : L'arrêté n° 1127 du maire de Béziers du 7 juillet 2014 est annulé en tant qu'il concerne la période du 15 juin 2014 à l'entrée en vigueur de cet arrêté.

Article 4 : L'article 3 du jugement du 22 juin 2016 est annulé.

Article 5 : Le jugement du 22 juin 2016 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 6 : Il est mis à la charge de la commune de Béziers une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, à verser à la Ligue des droits de l'homme.

Article 7 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté ainsi que les conclusions de la commune à fins d'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 8 : Le présent arrêt sera notifié à la Ligue des droits de l'homme et à la commune de Béziers.

Copie en sera adressée au préfet de l'Hérault et au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Béziers.

Délibéré après l'audience du 6 mars 2017, où siégeaient :

- M. Bocquet, président,
- M. Marcovici, président assesseur,
- Mme Marchessaux, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 20 mars 2017.