

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2605564

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

M. A.
Juge des référés

Audience du 12 août 2026
Décision du 17 août 2026

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

C

Vu la procédure suivante :

Par, une requête enregistrée le 5 août 2026, la Ligue des Droits de l'Homme (LDH), représentée par Me B., 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 9 juin 2026 par lequel le maire de la commune de Cagnes-sur-Mer a modifié l'article 1^{er} de l'arrêté municipal n° 844/2004 du 22 octobre 2004 instaurant un couvre-feu pour les mineurs de moins de quinze ans non accompagnés sur certains secteurs du territoire de la commune ;

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

La ligue des droits de l'homme soutient que :

- aux termes de ses statuts, elle a intérêt à agir ;
- l'urgence est caractérisée dès lors que l'exécution de l'arrêté contesté porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'elle défend en restreignant la liberté de circulation des mineurs concernés qui ne pourront notamment plus sortir la nuit alors que la région connaît de fortes chaleurs et que le périmètre et l'amplitude horaires de l'interdiction sont particulièrement larges ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée en ce qu'elle ne fait pas état d'éléments précis ou circonstanciés relatifs à des risques particuliers pour les mineurs dans les secteurs concernés, qu'elle n'est ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée ; par ailleurs, l'arrêté méconnaît la jurisprudence du Conseil d'Etat et notamment l'arrêt du 6 juin 2018 qui subordonne la légalité de mesures restreignant la liberté de circulation des mineurs à la condition qu'elles soient justifiées, par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public auxquels ces mineurs seraient exposés ou dont ils seraient les auteurs, adaptées et proportionnées ;

- l'arrêté attaqué porte atteinte à la présomption d'innocence et aux principes de personnalité et de nécessité des peines dès lors qu'elle prévoit que les parents des enfants concernés pourront faire l'objet de poursuites pénales en cas de manquement par leurs enfants aux obligations créées par l'arrêté ;

Par un mémoire en défense enregistré le 11 août 2026, la commune de Cagnes-sur-Mer, représentée par Me D., conclut au rejet de la requête et à la condamnation de 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 :

- La ligue des droits de l'homme ne justifie pas d'un intérêt pour agir ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- il n'existe pas de moyens propres à créer en l'état de l'instruction un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 12 août 2026 :

- le rapport de M. A.,
- les observations de Me C. substituant Me B., représentant la Ligue des Droits de l'Homme, qui conclut aux mêmes fins que la requête par les moyens et qui précise que la fin de non-recevoir opposée par la commune et tenant à l'absence d'intérêt pour agir de la Ligue n'est pas fondée ;
- et les observations de Me D., représentant la commune de Cagnes-sur-Mer, qui conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens.

La clôture de l'instruction a été fixée à l'issue de l'audience le 12 août 2026 à 10 heures 45 minutes.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 9 juin 2026, le maire de la commune de Cagnes-sur-Mer a modifié l'article 1^{er} de l'arrêté municipal n° 844/2004 du 22 octobre 2004 instaurant pour les mineurs de moins de treize ans une obligation d'être accompagnés d'une personne majeure pour se déplacer sur certains secteurs du territoire de la commune, à fin d'étendre cette interdiction aux mineurs de moins de 15 ans et à de nouveaux secteurs. La ligue des droits de l'homme (LDH) demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cet arrêté.

2. 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 dudit 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 (...)* ».

Sur l'intérêt pour agir de la Ligue des droits de l'homme :

3. En premier lieu, 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.
4. Selon l'article 1^{er} de ses statuts, la Ligue des droits de l'homme a notamment pour objet 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. Cet article prévoit 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 également 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* ». En l'espèce, il est constant que l'arrêté litigieux est de nature à affecter de façon spécifique la liberté d'aller et venir des personnes concernées, présentes sur le territoire de la commune, qu'elles y résident ou non, et revêt ainsi 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 et la fin de non-recevoir opposée par la commune de Cagnes-sur-Mer et tenant à l'absence pour agir de la Ligue des droits de l'homme doit dès lors être écartée.

Sur les conclusions à fin de suspension :

5. 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, saisi de conclusions tendant à la suspension d'un acte administratif, 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 compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.
6. En l'espèce, eu égard à la limitation durable qu'il apporte à la possibilité pour les mineurs de quinze ans d'utiliser et d'occuper l'espace public, la condition d'urgence doit être regardée

comme remplie nonobstant le fait que la requête a été enregistrée près de deux mois après la publication de l'arrêté en cause.

7. 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 : (...) 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 ; (...)* ». L'article L. 2214-4 du même code prévoit que : « *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* ».
8. Ni les pouvoirs de police générale que l'Etat peut exercer en tous lieux vis-à-vis des mineurs, ni l'article 371-1 du code civil selon lequel la santé, la sécurité et la moralité de l'enfant sont confiées par la loi à ses parents, qui ont à son égard droit et devoir d'éducation, ni les articles 375 à 375-9 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, l'article L. 132-8 du code de la sécurité intérieure, qui prévoit la possibilité pour le représentant de l'Etat dans le département de prendre des mesures restreignant la liberté d'aller et de venir des mineurs de treize ans la nuit en cas de risque manifeste pour leur santé, leur sécurité, leur éducation ou leur moralité ne font obstacle à ce que, tant pour contribuer à la protection des mineurs que pour prévenir les troubles à l'ordre public qu'ils sont susceptibles de provoquer, l'autorité investie du pouvoir de police générale découlant des articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales en fasse usage, en fonction de circonstances locales particulières. Toutefois, la légalité de mesures restreignant à cette fin la liberté de circulation des mineurs est subordonnée à la condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public auxquels ces mineurs seraient exposés ou dont ils seraient les auteurs dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées, adaptées à l'objectif pris en compte et proportionnées.
9. La ligue des droits de l'homme soutient qu'aucun élément précis et circonstancié n'est de nature à étayer l'existence de risques particuliers relatifs aux mineurs ; que le maire de Cagnes-sur-Mer ne justifie pas de l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public auxquels les mineurs seraient exposés ou dont ils seraient les auteurs dans les secteurs concernés, que l'arrêté attaqué porte une atteinte à la liberté d'aller et de venir et au respect de la vie privée et familiale des intéressés et que l'arrêté attaqué n'est ni nécessaire, ni adapté, ni proportionné. Il ressort cependant des données chiffrées produites par la commune de Cagnes-sur-Mer que si le nombre d'infractions mettant en cause des auteurs mineurs, sur son territoire, a diminué de 15% entre 2016 et 2025, le nombre des mineurs

enregistrés comme victimes d'infractions a augmenté sur la même période de 77%, donnée qui n'est pas contestée par l'association requérante. Ainsi ces éléments permettent de caractériser l'existence, en augmentation récente, de risques de troubles à l'ordre public auxquels les mineurs seraient particulièrement exposés comme victimes.

10. En revanche, si l'interdiction de circulation contestée a une portée limitée, circonscrite géographiquement à une faible portion du territoire communal, sur un créneau horaire de 23 heures à 6 heures, pour une période du 1^{er} avril au 31 octobre et ne vise que les mineurs de moins de 15 ans, très vulnérables compte tenu de leur jeune âge, il ressort toutefois en l'état de l'instruction, que comme le soutient la LDH, l'arrêté contesté revêt un caractère permanent étant appelé à produire ses effets chaque année aux mêmes dates, en dehors de toute réévaluation du risque dont il vise à protéger les mineurs en cause. Ce caractère permanent de l'arrêté apparaît en contradiction avec la nature d'une telle mesure de police qui doit être prise en considération de circonstances particulières pour une durée limitée et est ainsi de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée mais seulement en tant qu'elle ne prévoit pas de date limite à son application.
11. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'arrêté attaqué uniquement en ce qu'il prévoit une application de ses dispositions au-delà du 31 octobre 2026.

Sur les frais liés au litige :

12. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les parties sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'article 1^{er} de l'arrêté du 9 juin 2026 par lequel le maire de la commune de Cagnes-sur-Mer a modifié l'arrêté municipal du 22 octobre 2004 réglementant la circulation des mineurs non accompagnés par une personne majeure dans l'espace public est suspendu en tant qu'il prévoit une application au-delà du 31 octobre 2026, jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa légalité.

Article 2 : Le surplus des conclusions aux fins de suspension de la requête de la Ligue des droits de l'homme est rejeté.

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

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme et à la commune de Cagnes-sur-Mer.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice, le 17 août 2026

Le juge des référés,

M. A.

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,
Pour le greffier en chef,
Ou par délégation, la greffière,