

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**N°s 2302263, 2302324, 2303490**

---

**ASSOCIATION DE DÉFENSE DES LIBERTES  
CONSTITUTIONNELLES et autres**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**M. Mathieu Lauranson  
Rapporteur**

---

Le tribunal administratif de Montpellier

(5<sup>ème</sup> chambre)

**Mme Daphné Lorriaux  
Rapporteuse publique**

---

Audience du 21 janvier 2025  
Décision du 4 février 2025

---

C+  
(points 8 à 10)

Vu les procédures suivantes :

I - Par une requête et des mémoires enregistrés sous le n°2302263, le 20 avril 2023, le 8 février et le 12 juillet 2024, l'association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO) et la Ligue des droits de l'homme (LDH), représentées par Me Soufron, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de l'Hérault du 19 avril 2023 instaurant un périmètre de protection à Ganges, dans le département de l'Hérault, à l'occasion de la visite officielle du Président de la République le 20 avril 2023 ;

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

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- l'arrêté est entaché d'un détournement de pouvoir dès lors qu'il n'a pas pour objet de prévenir des actes terroristes comme le prévoit l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure mais d'interdire une manifestation pacifique à savoir des « concerts de casseroles » à travers « l'usage de dispositif sonores portatifs », voire aux fins d'assurer le maintien de l'ordre au sein de manifestations et événements sur la voie publique ;
- la nécessité de l'interdiction d'« usage de dispositif sonores portatifs ou émanant de véhicule non dûment autorisé » n'était ni nécessaire, ni adaptée et ni proportionnée ;

- le préfet a entaché sa décision d'une violation directe de l'article 11 de la Déclaration de 1789 et de l'article 10§2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le préfet de l'Hérault a institué un périmètre de protection à des fins autres que la prévention d'actes terroristes et méconnu les dispositions de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, entachant sa décision d'erreur de droit ;

- le préfet de l'Hérault a entaché son arrêté d'erreur manifeste d'appréciation ;

- en ce qu'il interdit l'usage de dispositifs sonores portatifs au sein du périmètre de protection, l'arrêté est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

- en se bornant à justifier ce risque par des considérations générales et imprécises tenant à la visite du Président de la République et au contexte social, le préfet de l'Hérault a entaché sa décision d'insuffisance de motivation ; du fait de leur généralité, ces considérations ne satisfont pas au degré minimal de précision nécessaire à la qualification de l'existence d'un risque d'acte terroriste.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 juin 2024, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les associations requérantes ne justifient pas d'un intérêt à agir et qu'aucun moyen n'est fondé.

II - Par une requête et un mémoire enregistrés sous le n°2302334, les 21 avril et 19 juin 2023, M. Sébastien Rome, représenté par Me Lyon-Caen, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de l'Hérault du 19 avril 2023 ;

2°) à titre subsidiaire annuler l'arrêté en tant qu'il fait interdiction aux usagers de la voie publique de se rendre dans le périmètre de protection munis de « dispositifs sonores portatifs » ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté est entaché d'incompétence ;

- il est entaché de détournement de pouvoir ; en interdisant aux personnes présentes dans le périmètre de protection d'avoir en leur possession des « dispositifs sonores portatifs », le préfet a fait un usage des pouvoirs qu'il tire de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure à des fins autres que celles pour lesquelles ces pouvoirs lui ont été conférés ;

- il est entaché d'erreur de droit ; l'interdiction de dispositifs sonores portatifs n'est ni adaptée, ni nécessaire, ni proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir la prévention d'acte de terrorisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 juin 2024, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que le requérant ne justifie pas d'un intérêt à agir et qu'aucun moyen n'est fondé.

III - Par une requête enregistrée sous le n°2303490 le 15 juin 2023, l'Union locale CGT de Ganges et sa région, représentée par Me Passet, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de l'Hérault du 19 avril 2023 ;

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

Elle soutient que :

- l'arrêté est insuffisamment motivé en fait ;
- le préfet a méconnu le principe de non-rétroactivité des actes ;
- l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure est méconnu ;
- l'arrêté est entaché d'erreur sur la qualification juridique des faits ;
- l'arrêté est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- l'arrêté est manifestement disproportionné puisqu'il porte atteinte à la liberté d'aller et venir, ainsi qu'à la liberté d'expression et de réunion, sans que ces atteintes ne soient justifiées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 juin 2024, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que la requérante ne justifie pas d'un intérêt à agir et qu'aucun moyen n'est fondé.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative.

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

Par courrier du 14 janvier 2025, l'Union locale CGT de Ganges et sa région et le préfet de l'Hérault ont été informés que le tribunal était susceptible de se fonder sur un moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité de la requête de l'Union locale CGT de Ganges et sa région en ce que son représentant ne dispose pas de capacité à agir en son nom.

L'Union locale CGT de Ganges et sa région a présenté le 15 janvier 2025, en réponse à cette information, des pièces complémentaires.

Le préfet de l'Hérault a produit des observations le 17 janvier 2025.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Lauranson,
- les conclusions de Mme Lorriaux, rapporteure publique,
- les observations de Me Lamballe pour l'association de défense des libertés constitutionnelles et la Ligue des droits de l'homme,
- et les observations de Me Passet, pour l'Union locale CGT de Ganges et sa région.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 19 avril 2023, le préfet de l'Hérault a, sur le fondement de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, instauré un périmètre de protection à Ganges (Hérault) à l'occasion de la visite officielle du Président de la République le 20 avril 2023. Il a notamment interdit, dans son article 3, « l'usage de dispositifs sonores portatifs ». L'association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO), la Ligue des droits de l'homme (LDH), M. Rome et l'Union Locale CGT de Ganges et sa région demandent l'annulation de cet arrêté dans son ensemble ou en tant qu'il prévoit cette disposition à son article 3.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n<sup>os</sup> 2302263, 2302324, 2303490 présentent à juger des questions similaires et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un même jugement.

Sur la recevabilité :

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. Si l'arrêté du préfet de l'Hérault revêt un champ d'application territorialement limité, il concerne une situation de nature à survenir dans d'autres départements et pour d'autres rassemblements, notamment lors de visites officielles du Président de la République. Par suite, l'association de défense des libertés constitutionnelles qui, selon l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts, a notamment pour objet de développer ou de soutenir, par tous moyens, y compris par la voie contentieuse, les actions en vue de la reconnaissance et du respect de l'effectivité des droits et libertés en France et en Europe justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir. L'association « Ligue des droits de l'homme » (LDH) qui, aux termes de ses statuts, s'est notamment donnée pour objet de combattre toute forme de discrimination fondée sur les opinions politiques, philosophiques ou religieuses et de concourir au fonctionnement de la démocratie, justifie également d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de l'arrêté litigieux.

5. En deuxième lieu, l'intérêt à agir du demandeur s'apprécie au regard de ses conclusions et non des moyens qu'il invoque à l'appui de ces dernières. Par suite, la seule qualité de député de M. Rome, à la date de l'introduction de sa requête, ne lui confère pas un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de l'arrêté du préfet de l'Hérault du 19 avril 2023. La circonstance que M. Rome soit plus particulièrement député de l'Hérault ne lui confère pas davantage un intérêt à agir, pas plus le fait que la commune de Ganges soit une commune de la 4<sup>ème</sup> circonscription dans laquelle il a été élu, alors que de surcroît n'habitant pas Ganges, il n'établit nullement que l'acte attaqué le léserait directement et personnellement. Par suite, M. Rome ne justifiant pas d'un intérêt personnel, sa requête est irrecevable.

6. En troisième lieu, en l'absence, dans les statuts d'une association ou d'un syndicat, de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter en justice cette association ou ce syndicat. Il ressort de la décision

du 9 juin 2023 puis de celle du 10 décembre 2024 que la commission exécutive de l'Union Locale CGT de Ganges et sa région a donné compétence à Mathieu Guy, en sa qualité de secrétaire général, pour saisir les tribunaux. Toutefois, l'article 7 des statuts de l'Union locale CGT concernant les pouvoirs de la commission exécutive prévoit, que cette commission « propose et anime l'activité de l'union locale. Elle assure le bon fonctionnement de l'union locale ». Ni cet article ni aucune autre disposition des statuts de l'Union Locale CGT de Ganges et sa région ne réserve à un organe de ce syndicat le pouvoir de décider de former une action en justice en son nom. Aucun organe de ladite association ne tient des mêmes statuts le pouvoir de la représenter. Ainsi, seule l'assemblée générale ou en l'espèce le congrès, qui est l'« instance suprême » de l'union locale selon l'article 4 des statuts, pouvait régulièrement engager l'action en justice au nom dudit syndicat. Dès lors, le secrétaire général de l'Union Locale CGT de Ganges et sa région n'avait pas qualité pour former, au nom de cette organisation, un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté litigieux. Sa requête est, par suite, irrecevable.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

7. Aux termes de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure : « Afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut instituer par arrêté motivé un périmètre de protection au sein duquel l'accès et la circulation des personnes sont réglementés (...) / L'arrêté définit ce périmètre, limité aux lieux exposés à la menace et à leurs abords, ainsi que ses points d'accès. Son étendue et sa durée sont adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances. L'arrêté prévoit les règles d'accès et de circulation des personnes dans le périmètre, en les adaptant aux impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale, ainsi que les vérifications, parmi celles mentionnées aux quatrième et sixième alinéas et à l'exclusion de toute autre, auxquelles elles peuvent être soumises pour y accéder ou y circuler, et les catégories d'agents habilités à procéder à ces vérifications (...) / Lorsque, compte tenu de la configuration des lieux, des véhicules sont susceptibles de pénétrer au sein de ce périmètre, l'arrêté peut également en subordonner l'accès à la visite du véhicule, avec le consentement de son conducteur. Ces opérations ne peuvent être accomplies que par les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous la responsabilité de ces agents, par ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du même code. / Les personnes qui refusent de se soumettre, pour accéder ou circuler à l'intérieur de ce périmètre, aux palpations de sécurité, à l'inspection visuelle ou à la fouille de leurs bagages ou à la visite de leur véhicule s'en voient interdire l'accès ou sont reconduites d'office à l'extérieur du périmètre par les agents mentionnés au sixième alinéa du présent article ». Aux termes de l'article L. 211-3 du même code : « Si les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public et à compter du jour de déclaration d'une manifestation sur la voie publique ou si la manifestation n'a pas été déclarée, dès qu'il en a connaissance, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut interdire, pendant les vingt-quatre heures qui la précèdent et jusqu'à dispersion, le port et le transport, sans motif légitime, d'objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal. L'aire géographique où s'applique cette interdiction se limite aux lieux de la manifestation, aux lieux avoisinants et à leurs accès, son étendue devant demeurer proportionnée aux nécessités que font apparaître les circonstances (...) ». Enfin aux termes de l'article L. 211-4 du même code : « Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu. / Le maire transmet, dans les vingt-quatre heures, la déclaration au représentant de l'Etat dans le département. Il y joint, le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction. / Si le maire, compétent pour prendre un arrêté d'interdiction, s'est abstenu de le faire, le représentant de l'Etat dans le département peut y

*pourvoir dans les conditions prévues à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales* ».

8. D'une part, il résulte des termes mêmes de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, et ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision 2017-695 QPC du 29 mars 2018, qu'un périmètre de protection ne peut être institué par le préfet, par un arrêté motivé, qu'aux fins d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. En outre, ce périmètre doit être limité aux lieux exposés à la menace et à leurs abords. Enfin, son étendue et sa durée doivent être adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances.

9. D'autre part, il revient au juge administratif de contrôler si le périmètre de protection, tel qu'il a été institué par le représentant de l'Etat dans le département, est justifié au regard des conditions prévues au point précédent, notamment par un risque d'actes de terrorisme, terme qui ne peut être assimilé à toute menace éventuelle à l'ordre public.

10. Enfin, en l'absence de circonstances particulières, notamment relevant de la prévention des actes de terrorisme, un déplacement du Président de la République ne saurait être regardé comme justifiant à lui seul, par sa nature, l'instauration d'un périmètre de protection en application de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure. La circonstance que le plan Vigipirate ait été activé, à la date de ce déplacement, au niveau « sécurité renforcée – risque attentat » ne permet pas plus de considérer qu'elle justifierait, en l'absence de ces circonstances particulières, l'instauration de ce périmètre de protection.

11. L'arrêté contesté instaurant un périmètre de protection à Ganges en application de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure est motivé par « les attentats et les tentatives d'attentats récents en France traduisant un niveau maximal de menace terroriste et les rassemblements de personnalités politiques (qui) constituent une des cibles privilégiées des terroristes (...), la présence dans le département du Président de la République le 20 avril 2023 représente de fait une cible symbolique extrêmement forte compte tenu notamment du contexte social actuel (...), la nécessité de procéder au déminage, à l'évacuation des personnes présentes sur les périmètres, afin de mettre en place les procédures de contrôle individuel, et afin de permettre aux services de contrôler les accès, l'éventuel stationnement gênant des véhicules, le balisage, justifie la mise en place du périmètre en amont de la visite officielle du Président de la République (...) Par conséquent, il y a lieu d'instaurer un périmètre de protection (...) aux fins de prévention d'un acte de terrorisme durant toute la durée de l'évènement ». Par cet arrêté le préfet de l'Hérault a instauré un périmètre à Ganges, du 19 avril 20h au 20 avril 18h, délimité sur un plan de la commune annexé. Les personnes ne pouvaient accéder au site délimité, avec filtrage systématique, que par les points d'accès précisés sur le plan. Aux usagers du périmètre étaient interdits le port, le transport et l'utilisation des artifices, des articles pyrotechniques, des armes à feu y compris factices et tous objet susceptibles de constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal. L'usage de dispositifs sonores portatifs ou émanant de véhicules non dûment autorisés était interdit. L'accès au périmètre était soumis à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle, à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des véhicules.

12. En l'espèce, et en premier lieu, le « contexte social » tel qu'il existait à la date de l'arrêté à Ganges ne suffit pas à caractériser l'existence d'un risque d'actes de terrorisme au sens de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure.

13. En deuxième lieu, le préfet de l'Hérault n'établit pas que la visite officielle du Président de la République le 20 avril 2023 en fin de matinée à Ganges, qui consiste, avec le

ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et la secrétaire d'Etat chargée des anciens combattants et de la mémoire, en une visite d'un collège sur le thème de l'éducation, constituerait un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme, ni que le chef de l'Etat, durant cet événement au collège Louise Michel de Ganges, constituerait une cible de terroristes. Les considérations générales sur la menace terroriste selon « ONU Info » du 9 février 2023 ou selon la DGSJ pour l'hexagone, qui sont produites en défense, ne permettent pas de justifier que la visite présidentielle du 20 avril 2023 à Ganges constituerait un événement exposé à un tel risque.

14. En troisième lieu, les impératifs de sécurisation des lieux à Ganges et plus précisément aux alentours du collège Louise Michel, pour prévenir toute atteinte à la sécurité publique, notamment par les procédures de déminage, de contrôle d'identité tel qu'elle a été autorisée par réquisition du procureur de la République le 19 avril 2023 en application des articles 78-2 alinéa 7 et 78-2-2 du code de procédure pénale, ou de stationnement gênant des véhicules, ne sauraient non plus justifier la mise en place d'un périmètre de protection en application de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, de surcroît sur la quasi-totalité du centre de la commune de Ganges alors que l'évènement est cantonné au collège situé au nord de la commune et qu'un tel périmètre doit être limité aux lieux exposés à la menace et à leurs abords.

15. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet de l'Hérault ne pouvait pas légalement instaurer un périmètre de protection sur le fondement de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure pour cet événement. L'arrêté du préfet de l'Hérault du 19 avril 2023 est par suite entaché d'erreur de droit. Les associations requérantes sont également fondées à soutenir que l'arrêté porte à la liberté de manifester et à celle d'aller et de venir une atteinte qui n'est ni nécessaire, ni adaptée ni proportionnée et, en conséquence, à en demander l'annulation sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête présentée par l'association de défense des libertés constitutionnelles et à la Ligue des droits de l'homme.

Sur les frais liés au litige :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser à l'association de défense des libertés constitutionnelles et à la Ligue des droits de l'homme, ensemble, au titre des frais qu'elles ont exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du préfet de l'Hérault du 19 avril 2023 instaurant un périmètre de protection à Ganges à l'occasion de la visite officielle du Président de la République le 20 avril 2023 est annulé.

Article 2 : Les requêtes de M. Rome et de l'Union locale CGT de Ganges et sa région sont rejetées.

Article 3 : L'Etat versera à l'association de défense des libertés constitutionnelles et à la Ligue des droits de l'homme, ensemble, la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association de défense des libertés constitutionnelles et à la Ligue des droits de l'homme, à M. Sébastien Rome, à l'Union locale CGT de Ganges et sa région et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 21 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,  
M. Mathieu Lauranson, premier conseiller,  
Mme Aude Marcovici, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 février 2025.

Le rapporteur,

Le président,

M. Lauranson

J. Charvin

La greffière,

A-L. Edwige

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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 4 février 2025  
La greffière,

A-L. Edwige