

**DROIT ADMINISTRATIF**



TRAVAUX DIRIGÉS

THÈME N° 3 :

# La police administrative<sup>1</sup>

## *Identification et régime*

*À retenir absolument sous peine de ne pas obtenir la moyenne à l'examen*

### *Références jurisprudentielles relatives à la police administrative*

1. CE, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary* : impossibilité légale de déléguer la police administrative à une personne privée ;
2. CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n° 136727 : le respect de la dignité de la personne humaine est une composante de l'ordre public ;
3. CE, Ordonnance du juge des référés, 26 août 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n° 402742, 402777 : mesure nécessaire, adaptée et proportionnée (exigence) ;
4. CE, 19 mai 1933, *Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers* : nature du contrôle effectué par le juge sur l'exercice des pouvoirs de police (contrôle de proportionnalité) ;
5. CE, Sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud* : distinction police administrative - police judiciaire (Critères de la distinction ; en l'espèce, police, judiciaire) ;
6. TC, 7 juin 1951, *Dame Noualek* : distinction police administrative - police judiciaire (Critères de la distinction ; en l'espèce, police administrative) ;
7. CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains* : principes applicables en cas de concours des pouvoirs de police administrative générale ;
8. CE, 8 août 1919, *Labonne* : pouvoirs de police de l'autorité titulaire du pouvoir réglementaire général et principes applicables en cas de concours des pouvoirs de police administrative générale.

### *Remarques*

1. Cette liste n'est pas exhaustive. Il s'agit d'un *minimum vital* destiné à faciliter les révisions.
2. Renoncez à l'espoir d'obtenir la moyenne si vous vous présentez à l'examen sans avoir en tête cette liste – et les autres !
3. Une relecture hebdomadaire du cours et de toutes les listes est une nécessité absolue.

<sup>1</sup> Voir consignes à la fin de ce dossier.

## Tâche préliminaire : Définitions du semestre à mémoriser

**À savoir (mémoriser) avant de se rendre à la séance de travaux dirigés consacrée au présent dossier**

➔ **Trois précisions au sujet des définitions :**

1. La liste de ces définitions va s'étoffer progressivement ; chaque dossier de travaux dirigés à venir conservera les définitions des *dossiers précédents* et en ajoutera d'autres ;
2. Vous devez apprendre et savoir ces définitions avant de vous rendre à la séance de travaux dirigés correspondante ;
3. Les collègues chargés de travaux dirigés ont reçu la consigne
  - de vous interroger oralement de manière aléatoire sur ces définitions
  - et d'attribuer automatiquement
    - la note de **zéro avec sursis** en cas de premier manquement,
    - la note de **zéro ferme** dans l'hypothèse d'une récidive.

**Bref, apprentissage progressif et entretien des connaissances.**

\*

Voici la liste des définitions à mémoriser impérativement avant de vous rendre à la séance de travaux dirigés consacrée au présent dossier relatif à la *police administrative* :

### Cours sur le service public

1. Service public :

- ✓ Un service public est une activité exercée par une personne publique ou par une personne privée, avec l'habilitation et sous le contrôle d'une personne publique, en vue, principalement, de répondre à un besoin d'intérêt général.

\*

2. Service public à caractère administratif :

- ✓ Un service public à caractère administratif est un service public qui, par son objet, l'origine de ses ressources ou les modalités de son fonctionnement, se distingue d'une entreprise privée.

\*\*

### 3. Service public à caractère industriel et commercial :

- ✓ Un service public à caractère industriel et commercial est un service public qui, par son objet, l'origine de ses ressources ou les modalités de son fonctionnement, ressemble à une entreprise privée.

\*

### 4. Contrat de concession de service public :

- ✓ Constitue un contrat de concession de service public tout contrat par lequel une personne (en principe publique et dénommée « autorité concédante ») confie la gestion d'un service public à une personne privée ou publique (dénommée « concessionnaire »), tout en lui transférant le risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service, soit de ce droit assorti d'un prix – *Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.*

\*

### 5. Contrat de délégation de service public :

- ✓ Constitue un contrat de délégation de service public tout contrat par lequel une collectivité territoriale (dénommée « autorité délégante ») confie la gestion d'un service public à une personne privée ou publique (dénommée « délégataire »), tout en lui transférant le risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service, soit de ce droit assorti d'un prix – *Code général des collectivités territoriales - Article L1411-1.*

\*

### 6. Marché de service public :

- ✓ Constitue un marché de service public tout contrat par lequel une personne (en principe publique) confie la gestion d'un service public à une personne privée ou publique, sans transfert de risque, en contrepartie d'une rémunération qui n'est pas liée aux résultats de l'exploitation du service.

\*

### 7. Redevances :

- ✓ Constituent des redevances les sommes demandées à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouvent leur contrepartie directe dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage.

\*

### 8. Principe de continuité du service public :

- ✓ Principe (ou règle) selon lequel le fonctionnement du service public doit être assuré de manière régulière ou constante.

\*

### 9. Principe d'adaptation ou de mutabilité :

- ✓ Principe (ou règle) en vertu duquel la personne en charge d'un service public peut et, parfois, doit modifier ses règles d'organisation ou de fonctionnement en vue de le rendre plus efficace ou plus attractif.

\*

#### 10. Principe d'égalité devant le service public :

- ✓ Principe (ou règle) selon lequel la personne en charge d'un service public doit traiter d'une manière identique les usagers de ce service public.

\*

#### 11. Personne publique :

- ✓ Raccourci pour « personne morale de droit public ».

\*

#### 12. Personne privée :

- ✓ Personne physique (homme / femme) ou « personne morale de droit privé ».

\*

#### 13. Intérêt général :

- ✓ Utilité publique résultant de l'arbitrage entre différents avantages (intérêts) particuliers.

\*

#### 14. Laïcité :

- ✓ Neutralité des pouvoirs publics face au fait religieux.

\*\*

## Cours sur la police administrative

### 1. Police administrative :

- ✓ C'est une activité qui vise à assurer le maintien de l'ordre public, sans tendre à la recherche ou à l'arrestation des auteurs d'une infraction déterminée.

\*

### 2. Ordre public :

- ✓ Il se définit par ce qu'il recouvre : la sécurité publique, la tranquillité publique, la salubrité publique et la moralité publique (qui inclut le respect de la dignité de la personne humaine).

\*

### 3. Concours des pouvoirs de police :

- ✓ Il y a concours des pouvoirs de police lorsque différentes autorités prennent des mesures de police administrative relativement aux mêmes circonstances de fait.

\*\*

## Cours sur les actes administratifs unilatéraux

1. ...

✓ ...

À venir (Prochain dossier) ...

\*

❖ Le prochain dossier ajoutera d'autres définitions à cette liste.

CAA de Bordeaux, 25 juin 2002, *COMMUNE du GOSIER*

Vu la requête, enregistrée le 25 mai 1998, présentée par la COMMUNE du GOSIER (Guadeloupe);

La COMMUNE du GOSIER demande à la Cour d'annuler le jugement en date du 28 avril 1998 par lequel le tribunal administratif de Basse-Terre a annulé les articles 2, 3, 5 et 7 de l'arrêté du 22 mai 1997 du maire réglant l'exercice du commerce ambulant sur le territoire de la commune ;

Vu les autres pièces du dossier ;  
Vu le code général des collectivités territoriales ;  
Vu le code de justice administrative ;

*Sur la légalité de l'article 2 de l'arrêté :*

Considérant que par l'article 2 de l'arrêté précité le maire a assigné à la SOCIETE GSM, société de surveillance et de gardiennage, la triple mission d'assurer la surveillance des accès et des vestiaires du centre nautique de la COMMUNE du GOSIER et d'intervenir en cas de nécessité sur les bassins et les pelouses ; qu'il ressort des pièces du dossier que cette dernière mission avait notamment pour objet d'empêcher des incidents provoqués par certains usagers du centre nautique ; que l'arrêté du maire ne se limitait donc pas à confier à la SOCIETE GSM la sécurité des biens meubles ou immeubles, ainsi que celle des personnes liées directement ou indirectement à la sécurité de ces biens, mais avait également pour effet de lui faire assurer le bon ordre ; qu'une telle mission, qui relève des compétences de police du maire définies par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, ne saurait être confiée à une société de surveillance et de gardiennage ; que, par suite, l'article 2 de l'arrêté du 22 mai 1997 était entaché d'illégalité et ne pouvait qu'être annulé ;

*Sur la légalité de l'article 3 de l'arrêté :*

Considérant que par l'article 3 de l'arrêté le maire entendait mettre à la charge de toutes les victimes d'incidents survenus aux abords des plages les frais de leur transport en ambulance par les sapeurs-pompiers du centre de secours de la COMMUNE du GOSIER ;

Considérant qu'en vertu des dispositions combinées des articles L. 2321-1 et L. 2321-2-7° du code général des collectivités territoriales, les dépenses de personnel et de matériel relatives au service de

secours et de défense contre l'incendie sont obligatoires pour les communes ; qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du même code, " la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment : 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques [...] 7° le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux [...] de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours [...] " ;

Considérant qu'il résulte des dispositions susénoncées que la commune doit supporter la charge de l'intervention des sapeurs-pompiers dans la limite des besoins normaux de protection des personnes et des biens auxquels la collectivité est tenue de pourvoir dans l'intérêt général ; qu'en revanche, elle est fondée à poursuivre le remboursement des frais exposés pour les prestations particulières qui ne relèvent pas de la nécessité publique ; que dès lors, en raison de son caractère général, l'article 3 de l'arrêté du 22 mai 1997 était entaché d'illégalité et devait être annulé ;

*Sur la légalité de l'article 5 de l'arrêté :*

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de l'arrêté : « Toute personne désirant exercer une activité de commerce ambulant devra disposer impérativement d'une autorisation municipale de stationnement sur la voie publique ou le domaine public communal » ; qu'il est précisé que cette autorisation devra notamment comporter l'emplacement à occuper, le montant de la redevance due, l'activité autorisée, les jours et heures d'ouverture, l'immatriculation du véhicule utilisé ainsi que la carte nominative du vendeur ;

Considérant que s'il appartenait au maire de la COMMUNE du GOSIER de prendre, en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, les mesures nécessaires pour remédier aux inconvénients que l'exercice du commerce ambulant sur la voie publique peut présenter pour la circulation et l'ordre publics, il ne pouvait toutefois, sans porter atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie, subordonner l'exercice de toute activité de vente ambulante sur le territoire de la commune à la délivrance d'une autorisation préalable de stationnement en se réservant d'accorder ou de refuser arbitrairement cette autorisation à des personnes ou catégories d'activités discrétionnairement choisies ;

qu'ainsi l'article 5 de l'arrêté du 22 mai 1997 étant illégal, il devait être annulé ;

*Sur la légalité de l'article 7 de l'arrêté :*

Considérant que par l'article 7 de l'arrêté le maire a interdit, durant la période des congés scolaires ainsi que, durant le reste de l'année, les vendredi, samedi et dimanche, la circulation des mineurs de moins de treize ans non accompagnés d'une personne majeure dans tous les secteurs de la commune, entre 23 heures et 6 heures ; que le maire ne s'est pas borné à prescrire des mesures de police s'appliquant uniquement à l'année en cours et a édicté une réglementation permanente ; que ces mesures ne sont justifiées ni par l'existence de risques particuliers dans tous les secteurs de la commune ni adaptées par leur contenu à l'objectif de protection pris en compte ; que dès lors l'article 7 de l'arrêté du 22 mai 1997 était entaché d'excès de pouvoir et ne pouvait qu'être annulé ;

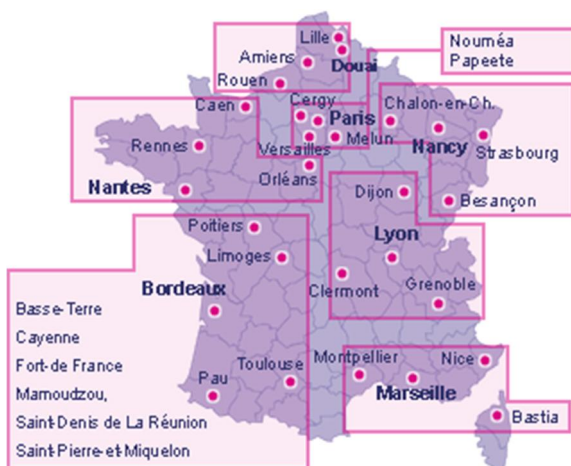
Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE du GOSIER n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Basse-Terre a annulé les articles 2, 3, 5 et 7 de l'arrêté municipal en date du 22 mai 1997 ;

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup> :** La requête de la COMMUNE du GOSIER est rejetée.

\*

### AIDE : Ressorts des Cours administratives d'appel



\*\*

TC, 19 octobre 1998, Mme Bolle veuve Laroche c/ État

[Décision à évoquer brièvement en lien avec l'actualité]

Jugement du 24 juin 1997, par lequel le tribunal administratif de Nancy a renvoyé au Tribunal des conflits, par application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 modifié, le soin de décider sur la question de compétence relative à la demande formée par Mme Marie-Ange Bolle veuve Laroche, tant en son nom personnel qu'en qualité d'administrateur légal de ses enfants mineurs Sébastien et Jean-Bernard Laroche, contre l'État français, tendant à l'indemnisation du préjudice occasionné par le défaut de protection policière de Bernard Laroche, assassiné le 29 mars 1985 par Jean-Marie Villemin ;

Vu l'arrêt, en date du 23 février 1993, par lequel la cour d'appel de Paris a dit n'y avoir lieu de taire droit à la demande de Mme Bolle ;

Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ; la loi du 24 mai 1872 ; le décret du 26 octobre 1849 modifié ; le code de procédure pénale ;

*Sur la régularité de la procédure :*

CONSIDÉRANT que si la Cour d'appel a dit n'y avoir lieu de faire droit à la demande de Mme Bolle fondée sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire, il ressort de la motivation de sa décision qu'elle a entendu décliner la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour statuer sur cette demande ; que dès lors, le tribunal administratif, saisi de la même demande, a pu faire application des dispositions de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 modifié ;

*Sur la compétence :*

Considérant qu'à la suite de l'ouverture d'une information pour homicide volontaire de l'enfant Gregory Villemin, le juge d'instruction a inculpé Bernard Laroche, et placé celui-ci en détention provisoire, du 5 novembre 1984 au 4 février 1985 ; qu'en dépit des menaces proférées par Jean-Marie Villemin, père de la victime et partie civile, et de la demande formulée par les avocats de Bernard Laroche auprès du procureur de la République, qui en a saisi le préfet du département des Vosges, aucune mesure de protection policière n'avait été mise en place le 29 mars 1985, lorsque Jean-Marie Villemin a assassiné Bernard Laroche ;

Considérant que l'action de Mme Bolle ne tendait qu'à la réparation du dommage causé par le défaut

de protection de son mari ; qu'en l'absence de mesure privative ou restrictive de liberté décidée par l'autorité judiciaire, la protection d'une personne, serait-elle inculpée ou mise en examen, ne relève pas de la police judiciaire, mais de la police administrative, chargée de préserver la sécurité des citoyens et l'ordre public ; que dès lors, la demande formée par Mme Bolle ressortit à la compétence de la juridiction administrative ;

... (juridiction de l'ordre administratif déclarée compétente pour connaître du litige opposant Mme Bolle, en son nom personnel et en qualité d'administrateur légal de ses enfants mineurs Sébastien et Jean-Bernard Laroche, à l'Etat français ; jugement rendu le 24 juin 1997 par le tribunal administratif de Nancy déclaré nul et non avenu, en ce qu'il a déclaré la juridiction administrative incompétente pour statuer sur le litige ; renvoi de la cause et des parties devant ce tribunal).

\*\*



## « **Affaire du burkini** »

1. Tribunal administratif de Nice, Ordonnance du juge des référés, 22 août 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres, Association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France*, n<sup>os</sup> 1603508 et 1603523 (page 10) ;
2. CE, Ordonnance du juge des référés, 26 août 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres - Association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France*, n<sup>os</sup> 402742, 402777 (page 17) ;
3. Communiqué de presse du Conseil d'État (page 17) ;
4. TA de Nice, Ordonnance du juge des référés, 1<sup>er</sup> septembre 2016, *Association de défense des droits de l'homme (ADDH) - Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF)*, n<sup>o</sup> 1603640 (page 22) ;
5. TA de Bastia, Ordonnance du juge des référés, 6 septembre 2016, *Ligue des droits de l'homme c/ Commune de Sisco*, n<sup>o</sup> 1600975 (page 23)

I

Tribunal administratif de Nice, Ordonnance du juge des référés, 22 août 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres, Association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France c/ Commune de Villeneuve-Loubet*, n<sup>os</sup> 1603508 et 1603523

Vu les procédures suivantes :

**I** - Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés sous le n<sup>o</sup> 1503508, respectivement le 16 août 2016 à 20h 18 et le 18 août 2016 à 14h41. la Ligue des droits de l'homme, en la personne de son représentant légal ainsi que, M. Hervé Lavis, président de la section de la Ligue des droits de l'homme Cannes-Grasse et M. Henri Rossi, délégué régional de la Ligue des droits de l'homme de Provence-Alpes-Côte d'Azur et vice-président de la section de la Ligue des droits de l'homme Cannes-Grasse, agissant par la SCP Spinosi & Sureau, demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

1<sup>o</sup>) de suspendre l'exécution de l'arrêté municipal n<sup>o</sup>2016-42 du 5 août 2016 édicté par le maire de la commune de Villeneuve-Loubet.

2<sup>o</sup>) de mettre à la charge de la commune de Villeneuve-Loubet la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

[... [Cliquez ici pour lire ce qui a été retiré du texte.](#)]

**II** - Par une requête, enregistrée le 17 août 2016 à 18 h 54 sous le n<sup>o</sup> 1603523, l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), représentée par Me Guez Guez, demande au juge des référés, saisi en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'article 4.3 de l'arrêté du maire de Villeneuve-Loubet du 5 août 2016 et de « condamner la mairie de Villeneuve-Loubet à [lui] verser la somme de 1 500 euros au profit de Me Guez Guez » au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

[...]

Vu :

– la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

– l'arrêt de grande chambre de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'affaire Refah partisi (parti de la prospérité) cl autres c. Turquie du 13 février 2003 (requêtes n<sup>os</sup> 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98) ;

[...]

Après avoir convoqué à une audience publique le 19 août à 9h30 :

– d'une part, la Ligue des droits de l'homme. (LDH) en la personne de son représentant légal. M. Hervé Lavis, président de la section de la LDH Cannes-Grasse et M. Henri Rossi, délégué régional de la LDH Provence-Alpes-Côte d'Azur et vice-président de la section de la LDH Cannes-Grasse et l'ADDH-CCIF,

– et d'autre part, le maire de Villeneuve-Loubet.

Ont été entendus à l'audience :

[...]

– les observations de Me Guez Guez, représentant l'ADDH-CCIF; il reprend les mêmes conclusions et moyens, et soutient que l'article 4.3 de l'arrêté du maire de Villeneuve-Loubet manque de précision.

– Les observations de Me Suarès pour la commune de Villeneuve-Loubet qui conclut au rejet des requêtes ; il fait valoir que la requête présentée par l'ADDH-CCIF est quasiment dépourvue de toute justification d'une situation d'urgence au sens de l'article L 521-2 du CJA ; que l'arrêté municipal ne porte pas atteinte à la liberté d'aller et de venir ; que les textes cités par l'association requérante prévoient des limites : que l'arrêté attaqué, mesure préventive dictée par le contexte national et local, a été pris en vue d'éviter des troubles à l'ordre public et ne remet pas en cause la liberté religieuse ; il est par ailleurs limité dans l'espace et dans le temps : il ne porte aucune atteinte grave à une liberté fondamentale ; le moyen tiré de l'absence de caractère exécutoire de l'arrêté est sans influence sur sa légalité ;

1. Considérant d'une part, qu'une première requête enregistrée le 14 août 2016, fondée sur l'article L. 521-2 du code de justice administrative et présentée par la Ligue des droits de l'homme, M. Hervé Lavis, président de la section de la Ligue des droits de l'homme Cannes-Grasse et M. Henri Rossi, délégué régional de la Ligue des droits de l'homme de Provence-Alpes-Côte d'Azur et vice-président de la section de la Ligue des droits de l'homme Cannes-Grasse, a été dirigée contre un arrêté du 5 août 2016 édicté par le maire de Villeneuve-Loubet alors présenté comme « portant interdiction d'accès à la baignade en raison d'une tenue contraire notamment au principe de laïcité » et ayant selon cette première requête « vocation à produire ses effets jusqu'au 31 août 2016 » ; que le juge des référés n'ayant pas été mis en mesure d'apprécier la pertinence de ladite requête au re-

gard d'un article de presse, l'a rejetée par une ordonnance n° 1603479 du 16 août 2016 ; que les mêmes requérants, présentent une nouvelle requête, enregistrée le 16 août 2016 à 20h 18, sur le même fondement de l'article L. 521-2 précité, dirigée contre le même arrêté n°2016-42 du 5 août 2016 qui est désormais produit, et dont l'intitulé porte « règlement de police, de sécurité et d'exploitation des plages concédées par l'État à la commune de Villeneuve-Loubet » et comporte trente et un articles : que le point 3 de son article 4. contre lequel semblent seules dirigées les conclusions de cette nouvelle requête, mentionne que « Sur l'ensemble des secteurs de plage de la commune, l'accès à la baignade est interdit du 15 juin au 15 septembre inclus, [et non jusqu'au 31 août 2016 comme l'indiquait à tort les requérants dans leur précédent référé à toute personne ne disposant pas d'une tenue correcte, respectueuse des bonnes mœurs et du principe de laïcité, et respectant les règles d'hygiène et de sécurité des baignades adaptées au domaine public maritime. Le port de vêtements, pendant la baignade, ayant une connotation contraire aux principes mentionnés ci-avant est strictement interdit sur les plages de la commune. » ;

2. Considérant d'autre part, que par une requête, enregistrée le 17 août 2016 sous le n° 1603523, l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), représentée par Me Guez Guez, demande au juge des référés, saisi en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'article 4.3 du même arrêté du maire de Villeneuve-Loubet du 5 août 2016 ;

3. Considérant que les requêtes n°s 1603508 et 1603523 précitées, sont dirigées contre la même décision et qu'elles ont fait l'objet d'une instruction et d'une audience commune : qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures » ; qu'aux termes de l'article L. 522-1 du même code : « La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire (...) » ;

### ***Sur les libertés mises en cause par les requérants :***

5. Considérant que les requérants font valoir que l'arrêté municipal en litige méconnaît les libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : la liberté de manifester ses Convictions religieuses, la liberté de conscience, la liberté de se vêtir dans l'espace public ou encore la liberté d'aller et venir ;

#### ***En ce qui concerne la liberté d'exprimer ses convictions religieuses, la liberté de se vêtir et la liberté de conscience :***

6. Considérant que la possibilité d'exprimer, dans des formes appropriées, ses convictions religieuses constitue une liberté fondamentale ; que dans la mesure où le litige concerne le port d'une tenue vestimentaire qui est présentée comme étant l'expression d'une conviction religieuse, la liberté de se vêtir comme la liberté de conscience, qui est elle-même une liberté fondamentale, sont, dans les circonstances de l'espèce, le corollaire de la liberté fondamentale que constitue la possibilité d'exprimer, dans des formes appropriées, ses convictions religieuses dont elles font chacune partie intégrante ;

#### ***En ce qui concerne la liberté d'aller et venir :***

7. Considérant que pour déterminer si un individu se trouve « privé de sa liberté » au sens de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme part de sa situation concrète et prend en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée ;

8. Considérant que si la liberté d'aller et venir constitue une liberté fondamentale, le fait que l'arrêté municipal litigieux ne permette pas l'accès à la baignade des personnes qui sont revêtues de tenues regardées comme présentant un caractère religieux ostentatoire, sur un secteur très limité de la commune de Villeneuve-Loubet et pour une durée déterminée, réduite à la période du 5 août au 15 septembre 2016, s'analyse comme une restriction de liberté de circulation, et non comme une atteinte à la liberté d'aller et venir ; que contrairement à ce que soutiennent les requérants, la liberté d'aller et venir ne fait ainsi, dans ces circonstances, l'objet d'aucune atteinte grave et manifeste au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

9. Considérant toutefois que, dans les circonstances de l'espèce, le fait de pouvoir circuler librement en affichant de façon ostentatoire des signes religieux peut être regardé comme le corollaire des

libertés fondamentales que constituent la liberté d'expression, dans des formes appropriées, de ses convictions religieuses et la liberté de conscience ;

***Sur l'existence d'une atteinte à une liberté fondamentale :***

10. Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. / 2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. » : qu'aux termes de l'article 18 du pacte international relatif aux droits civils et politiques : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion : ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement. (...) / La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui. (...) » ;

11. Considérant que dans sa décision du 19 novembre 2004 (CC., n° 2004-505 DC Traité établissant une Constitution pour l'Europe), le Conseil constitutionnel a jugé que « le droit à chacun, individuellement ou collectivement, de manifester, par ses pratiques, sa conviction religieuse en public [dont fait état la charte des droits fondamentaux de l'Union], a la même portée que celui garanti par l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il se trouve sujet aux mêmes restrictions, tenant notamment à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé et de la morale publiques, ainsi qu'à la protection des droits et libertés d'autrui ; que l'article 9 de la convention a été constamment appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme (...) qui a pris acte de la valeur du principe de laïcité reconnu par plusieurs traditions constitutionnelles nationales et qu'elle laisse

aux Etats une large marge d'appréciation pour définir les mesures les plus appropriées, compte tenu de leurs traditions nationales, afin de concilier la liberté de culte avec le principe de laïcité ; que, dans ces conditions, sont respectées les dispositions de l'article 1er de la Constitution aux termes desquelles « la France est une République (...) laïque (...) », qui interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers » ;

12. Considérant en outre que l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, stipule que la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention mais qu'elle ne protège pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou conviction : que comme le rappelle la Cour précitée, dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun ; que la Cour énonce ainsi un principe de coexistence des religions et croyances qui est un élément constitutif de la laïcité ; que dans son arrêt *Refah partisi* (parti de la prospérité) et autres c. Turquie du 13 février 2003 susvisé, en son point 92, la Cour européenne a validé le principe d'une limitation de la liberté de manifester une religion si l'usage de cette liberté porte atteinte à l'objectif visé de protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre et de la sécurité publics ;

13. Considérant qu'il appartient au juge des référés de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ; que comme il a été dit au point 9. la possibilité d'exprimer, dans des formes appropriées, ses convictions religieuses constitue une liberté fondamentale au sens et pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; qu'en revanche, dès lors que l'expression des convictions religieuses est inappropriée, la mesure de police qui tend à en prévenir les effets préjudiciables à « la sécurité publique, et la protection de l'ordre » est de nature à constituer une restriction légitime, au sens de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui ne peut être regar-

dée comme une atteinte à cette liberté fondamentale au sens de ce même article L. 521 -2 du code de justice administrative ;

14. Considérant que les requérants entendent soutenir, que l'arrêté municipal du 5 août 2016 interdit d'exprimer leurs convictions religieuses sous la forme du port du vêtement dit « burkini » sur les plages de Villeneuve-Loubet, et font valoir que cette interdiction porterait atteinte, au regard de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, à la liberté fondamentale d'expression de la conviction religieuse ; que par suite, il y lieu pour les juges des référés du tribunal administratif de Nice d'examiner si, dans les circonstances de l'espèce, le port du vêtement de bain dit « burkini » sur les plages de cette commune correspond à l'expression appropriée de convictions religieuses ;

15. Considérant d'une part, que, comme l'illustre notamment l'assassinat d'un prêtre catholique dans son église à Saint Etienne du Rouvray, le 26 juillet 2016, quelques jours avant l'arrêté municipal du 5 août 2016 qui est en litige, la coexistence des religions, qui est un élément constitutif du principe de laïcité, est combattue par le fondamentalisme religieux islamiste qui prône une pratique radicale de la religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française, et le principe d'égalité des sexes : que dans ce contexte, le port d'un vêtement sur les plages pour y afficher, de façon ostentatoire, des convictions religieuses susceptibles d'être interprétées comme relevant de ce fondamentalisme religieux, est d'une part, non seulement de nature à porter atteinte aux convictions ou à l'absence de convictions religieuses des autres usagers de la plage, mais d'être ressenti par certains comme une défiance ou une provocation exacerbant les tensions ressenties par la population à la suite de la succession d'attentats islamistes subis en France, dont celui de Nice le 14 juillet 2016 et le dernier du 26 juillet 2016 qui a directement visé la religion chrétienne : que ce port vestimentaire sur les plages peut également être perçu comme étant l'expression d'une revendication identitaire : que, même si certaines femmes de confession musulmane déclarent porter, selon leur bon gré, le vêtement dit « burkini ». pour afficher simplement leur religiosité, ce dernier, qui a pour objet de ne pas exposer le corps de la femme comme il a été dit à l'audience, peut toutefois être également analysé comme l'expression d'un effacement de celle-ci et un abaissement de sa place qui n'est pas conforme à son statut dans une société démocratique : qu'enfin, quelle que soit la religion ou la croyance concernée, les plages ne constituent pas un lieu adéquat pour exprimer de façon ostentatoire ses convictions religieuses ; que dans un Etat laïc, elles

n'ont pas vocation à être érigées en lieux de culte, et doivent rester au contraire un lieu de neutralité religieuse ; que dans ces conditions, le port du vêtement dit « burkini » sur les plages de la commune de Villeneuve-Loubet ne peut être regardé comme constituant une expression appropriée des convictions religieuses ;

16. Considérant d'autre part, que les risques de troubles à l'ordre public procédant de la situation décrite au point précédent à savoir l'amalgame qui pourrait être fait par certains entre l'extrémisme religieux et le vêtement dénommé « burkini » ou ceux qui estimeraient que cette tenue vestimentaire sur les plages dans le contexte des attentats et de l'état d'urgence est une forme de provocation de nature communautariste ou identitaire ; que le retentissement, parmi la population nationale et locale, notamment à la suite de l'attentat de Nice, de la polémique créée par le port de cette tenue vestimentaire sur les plages, dont la presse écrite et audiovisuelle fait un large écho, ne saurait être nié ; que ce retentissement, facteur de tensions supplémentaires au sein de la société française, requiert de prévenir, pendant une période limitée. « la période estivale », jusqu'au 15 septembre 2016, comme le rappelle l'arrêté municipal litigieux, des troubles à l'ordre public sur les plages enregistrant « une forte affluence », constituée d'usagers de toutes confessions et croyances : que si les requérants font valoir qu'il incombe au maire de concilier l'exercice de ses pouvoirs de police avec le respect des libertés fondamentales, en estimant qu'il doit mobiliser des forces de police à cette fin, ces dernières ont été, et sont encore, particulièrement sollicitées dans le contexte de l'état d'urgence mis en place pour faire face aux attentats suscités par l'extrémisme religieux islamique et il n'apparaît pas envisageable de les mobiliser encore davantage, notamment pour une police municipale aux effectifs qui sont limités, afin de protéger l'expression de convictions religieuses qui, en l'espèce, ne peuvent être regardées comme revêtant une forme appropriée ; que dans ces circonstances, l'interdiction du port de la tenue vestimentaire dite « burkini » sur les plages de Villeneuve-Loubet est, en l'état de l'instruction, nécessaire, adaptée et proportionnée au but poursuivi en matière de protection de l'ordre et de la sécurité publics ;

17. Considérant que, pour l'ensemble des motifs qui sont exposés aux points 15 et 16, les requérants ne justifient dès lors d'aucune atteinte, qui soit à la fois grave et manifestement illégale, aux libertés fondamentales que constituent l'expression, appropriée, des convictions religieuses et la liberté de conscience et des autres libertés qu'ils invoquent et qui en constituent les corollaires ;

18. Considérant par ailleurs que si les requérants font valoir que l'arrêté municipal qui prohibe ainsi le port de signes religieux lors de la baignade relève nécessairement du même régime juridique applicable à la réglementation des signes religieux dans la rue, le vêlement dit « burkini » est, comme ils l'ont précisé à la barre, une tenue de bain qui à ce titre, comme toute autre tenue de bain, ne saurait être portée de façon apparente dans la rue ; que la référence au régime juridique applicable aux signes religieux dans l'espace public que constitue la rue est dès lors inopérante pour contester un « règlement de police » comportant trente et un articles, qui a été pris exclusivement pour la « sécurité et l'exploitation des plages concédées par l'Etat » comme l'indique l'intitulé de l'arrêté municipal du 5 août 2016 qui est en litige, et constituant un secteur spécifique et restreint de la commune de Villeneuve-Loubet ;

***Sur les autres moyens des requêtes :***

19. Considérant qu'il résulte tant des termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative que du but dans lequel la procédure qu'il instaure a été créée que doit exister un rapport direct entre l'illegalité relevée à l'encontre de l'autorité administrative et la gravité de ses effets au regard de l'exercice de la liberté fondamentale en cause ; qu'en vertu de ce principe, seuls peuvent être utilement invoqués devant le juge des référés, statuant sur le fondement de l'article précité, les moyens venant au soutien d'une démonstration tendant à établir, à l'encontre des effets générés directement par une décision ou un agissement illégal(e), l'existence d'une atteinte à une liberté fondamentale au sens de ce même article L. 521-2 ;

***En ce qui concerne le moyen tiré du défaut de caractère exécutoire de l'arrêté municipal en litige :***

20. Considérant que non seulement la circonstance, à la supposer établie, que l'arrêté attaqué serait dépourvu de caractère exécutoire est sans influence sur sa légalité, mais au surplus, cette allévation est inopérante dans le présent litige dès lors que l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), entend contester les effets de cette décision qui se manifestent ainsi indépendamment du fait que celle décision soit ou non exécutoire ; que la contestation du caractère exécutoire de l'arrêté municipal en litige ne peut dès lors utilement venir au soutien d'une quelconque démonstration d'une atteinte aux libertés fondamentales d'expression des convictions religieuses et de conscience qu'elle invoque ; que ce moyen inopérant doit dès lors être écarté, sans qu'il soit besoin d'enjoindre au

maire de Villeneuve-Loubet de produire les documents permettant de vérifier l'existence de l'affichage de l'arrêté en litige, alors d'ailleurs que l'avocat de l'autre partie requérante, pour invoquer les difficultés qu'il aurait rencontrées afin d'avoir connaissance de cette décision, a déclaré, au cours de l'audience, que les promeneurs déchiraient ces affichages ;

***En ce qui concerne les règles de compétence :***

21. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2212-3 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux* » ; qu'aux termes de l'article L. 2212-23 du même code : « *Le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux. Le maire réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités. Il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. Le maire délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités mentionnées ci-dessus. Il détermine des périodes de surveillance. Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés. Le maire est tenu d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles les baignades et les activités nautiques sont réglementées* » ;

22. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'arrêté attaqué qu'il a été pris notamment sur le fondement des articles précités du code général des collectivités territoriales ; que dans ces conditions, en application de ces dispositions, le maire de Villeneuve-Loubet était bien compétent pour prendre l'arrêté attaqué et l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), n'est par suite pas fondée à soutenir que, s'agissant de la gestion du domaine public maritime, seul le préfet des Alpes-Maritimes était compétent pour intervenir et, à titre subsidiaire, qu'il s'agirait d'une compétence de la communauté d'agglomération dont la commune de Villeneuve-Loubet est membre ; que le maire a donc bien compétence pour exercer son pouvoir de police sur l'ensemble du territoire communal, y compris sur le domaine public maritime ;

23. Considérant que les requérants ne sont par ailleurs pas fondés à soutenir que l'arrêté litigieux

méconnaîtrait la Constitution dont l'article 34 dispose que la loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, dès lors qu'il a été pris sur le fondement des articles, de valeur législative, L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2212-23 du code général des collectivités territoriales; que les requérants ne peuvent donc utilement invoquer le « régime juridique strictement défini par la loi du 3 avril 1955 » qui régit l'état d'urgence pour contester l'arrêté municipal litigieux, sur lequel ce dernier n'est pas fondé, même si les pouvoirs de police du maire de Villeneuve-Loubet sont exercés dans ce contexte national ;

24. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique. / Sous réserve des textes particuliers concernant la défense nationale et des besoins de la sécurité maritime, tout changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime est préalablement soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1er du code de l'environnement.* »

25. Considérant que l'arrêté contesté du maire de Villeneuve-Loubet ne saurait être regardé comme constituant un changement substantiel d'utilisation des zones du domaine public maritimes au sens de l'article précité : que par suite, l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté municipal litigieux aurait dû être précédé d'une enquête publique ;

26. Considérant en tout état de cause que les moyens mentionnés aux points 20 à 24 ne sont pas de nature à venir au soutien d'une argumentation tendant à démontrer l'existence, en raison des effets de l'arrêté municipal incriminé, d'une atteinte à la liberté fondamentale d'expression appropriée des convictions religieuses ; qu'ils sont à ce titre inopérants dans le présent litige fondé sur l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

***En ce qui concerne l'atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi et le caractère général des termes de l'arrêté incriminé :***

27. Considérant que l'article 4.3 de l'arrêté en litige, a vocation à s'appliquer à l'ensemble des usagers de la plage, quelle qu'en soit la confession religieuse ; que son caractère général, qui a été également critiqué au cours de l'audience, a pour objet de ne stigmatiser aucune religion et de les traiter d'égale façon en interdisant à chaque usager de la plage d'afficher un signe religieux ostentatoire jusqu'au 15 septembre 2016 : qu'il n'y avait pas lieu d'identifier, religion par religion, les tenues à proscrire alors d'ailleurs que celles-ci peuvent prendre des formes variées qui ne peuvent être prédéterminées : que contrairement à ce que prétend l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), cet arrêté municipal n'opère aucune distinction entre les hommes et les femmes dès lors que tout usager de la plage, quel que soit son sexe, est soumis à cette même obligation ; qu'il n'existe dès lors aucune discrimination opposable à l'arrêté contesté, et il n'appartient pas au surplus sur ce point au juge administratif d'apprécier la légalité d'un acte administratif au regard des dispositions du code pénal ; qu'en conséquence, le moyen tiré d'une méconnaissance des articles 225-1 et 225-2 du code pénal doit être écarté; que malgré l'imprécision invoquée à l'encontre de l'arrêté incriminé s'agissant des signes religieux ostentatoires pros crits, l'association requérante a été en mesure d'identifier que le « burkini » était l'un d'entre eux ; qu'en tout état de cause celle-ci n'expose pas en quoi le caractère général des termes de cet arrêté et la prétendue inégalité de traitement, alléguée à tort, seraient à l'origine d'une atteinte aux libertés fondamentales d'expression appropriée des convictions religieuses et de conscience ;

***En ce qui concerne les règles d'hygiène et de sécurité des baignades et le respect des bonnes mœurs :***

28. Considérant que les règles d'hygiène et de sécurité des baignades et le respect des bonnes mœurs invoqués dans le mémoire complémentaire du 18 août 2016 enregistré au titre de la requête n° 1603508, sont certes mentionnées dans l'article 4.3 de l'arrêté en litige, mais ce dernier a vocation à s'appliquer à l'ensemble des usagers de la plage, indépendamment de leurs convictions religieuses : que les moyens dirigés contre ces règles ne peuvent dès lors être regardés comme venant au soutien d'une démonstration portant sur une atteinte à l'expression des convictions religieuses que les requérants semblent mettre en cause au regard du terme de « laïcité » utilisé dans cet article ; que la liberté

de vêtir est, comme il a été dit. le corollaire de la liberté fondamentale de l'expression des convictions religieuses et c'est dès lors, sous cet aspect seulement, qu'elle peut être utilement contestée devant le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; qu'au surplus, il ne peut être extrapolé de la rédaction à caractère général de cet article, qu'il viserait spécifiquement et exclusivement la tenue vestimentaire de bain dite « burkini » en ce qui concerne l'application des règles précitées ;

29. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'à supposer même que la Ligue des droits de l'homme, MM. Lavisse et Rossi, d'une part et l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) d'autre part, justifieraient de l'urgence particulière qui s'attacherait, au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, à suspendre l'arrêté du 5 août 2016 du maire de Villeneuve-Loubet qui est contesté, leur requête respective doit être rejetée ;

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

30. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Villeneuve-Loubet, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, le versement de la somme que demande l'ensemble des requérants pour chacune des deux requêtes, au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; que dans les circonstances de l'espèce, les conclusions de la commune de Villeneuve-Loubet tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées ;

#### **ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes n° 1603508 de la Ligue des droits de l'homme, de MM. Lavisse et Rossi et n°1603523 de l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Villeneuve-Loubet tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme, à MM. Hervé Lavisse et Henri Rossi, à l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), ainsi qu'au maire de Villeneuve-Loubet.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes et au ministre de l'intérieur.

\*\*



I I

CE, Ordonnance du Juge des référés, 26 août 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres - Association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France*, n<sup>os</sup> 402742, 402777

Vu les procédures suivantes :

**I** - La Ligue des droits de l'homme, M. Hervé Lavisse et M. Henri Rossi, ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution des dispositions du 4.3 de l'article 4 de l'arrêté du 5 août 2016 du maire de la commune de Villeneuve-Loubet portant règlement de police, de sécurité et d'exploitation des plages concédées par l'Etat à la commune de Villeneuve-Loubet. Par une ordonnance n<sup>o</sup> 1603508 et 1603523 du 22 août 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a rejeté leurs demandes.

Par une requête et un mémoire en réplique enregistrés les 23 et 25 août 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme, M. Hervé Lavisse et M. Henri Rossi, demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

- 1°) d'annuler cette ordonnance ;
- 2°) de faire droit à leur demande de première instance ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils sont recevables à solliciter la suspension de l'exécution de l'arrêté contesté ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que, d'une part, l'arrêté préjudicieux de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation des requérants ainsi qu'aux intérêts qu'ils entendent défendre, d'autre part, l'appel a été formé dans les plus brefs délais et, enfin, l'arrêté contesté a vocation à produire ses effets jusqu'au 15 septembre 2016 ;
- l'arrêté contesté porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifester ses convictions religieuses, à la liberté de se vêtir dans l'espace public et à la liberté d'aller et de venir ;
- il ne repose sur aucun fondement juridique pertinent ;
- la restriction apportée aux libertés n'est pas justifiée par des circonstances particulières locales.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 24 et 25 août 2016, le maire de la commune de Villeneuve-Loubet conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

**II** - L'Association de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution du 4.3 de l'article 4.3 du même arrêté du 5 août 2016 du maire de la commune de Villeneuve-Loubet. Par une ordonnance n<sup>o</sup> 1603508 et 1603523 du 22 août 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande.

Par une requête enregistrée le 24 août 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

- 1°) d'annuler cette ordonnance ;
- 2°) de faire droit à sa demande de première instance ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle est recevable à solliciter la suspension de l'exécution de l'arrêté contesté ;
- l'arrêté contesté méconnaît la loi du 9 décembre 1905 ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que, d'une part, l'arrêté contesté préjudicieux de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation des requérants ainsi qu'aux intérêts qu'ils entendent défendre, d'autre part, l'appel a été formé dans les plus brefs délais et, enfin, l'arrêté contesté a vocation à produire ses effets jusqu'au 15 septembre 2016 ;
- l'arrêté contesté porte une atteinte grave et manifestement illégale au principe d'égalité des citoyens devant la loi, à la liberté d'expression, à la liberté de conscience et à la liberté d'aller et de venir ;
- il ne repose sur aucun fondement juridique pertinent.

Par un mémoire en défense, enregistré 25 août 2016, le maire de la commune de Villeneuve-Loubet conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et que les

moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Des observations, enregistrées le 25 août 2016, ont été présentées par le ministre de l'intérieur.

Vu les autres pièces des dossiers ;

[...]

**Considérant ce qui suit :**

1. En vertu de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lorsqu'est constituée une situation d'urgence particulière, justifiant qu'il se prononce dans de brefs délais, le juge des référés peut ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une autorité administrative aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale.

2. Des arrêtés du maire de Villeneuve-Loubet (Alpes-Maritimes) du 20 juin 2014 puis du 18 juillet 2016 ont réglementé l'usage des plages concédées à la commune par l'Etat. Ces arrêtés ont été abrogés et remplacés par un nouvel arrêté du 5 août 2016 qui comporte un nouvel article 4.3 aux termes duquel : « *Sur l'ensemble des secteurs de plage de la commune, l'accès à la baignade est interdit, du 15 juin au 15 septembre inclus, à toute personne ne disposant pas d'une tenue correcte, respectueuse des bonnes mœurs et du principe de laïcité, et respectant les règles d'hygiène et de sécurité des baignades adaptées au domaine public maritime. Le port de vêtements, pendant la baignade, ayant une connotation contraire aux principes mentionnés ci-avant est strictement interdit sur les plages de la commune* ». Ainsi que l'ont confirmé les débats qui ont eu lieu au cours de l'audience publique, ces dispositions ont entendu interdire le port de tenues qui manifestent de manière ostensible une appartenance religieuse lors de la baignade et, en conséquence, sur les plages qui donnent accès à celle-ci.

3. Deux requêtes ont été présentées devant le juge des référés du tribunal administratif de Nice pour demander, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de ces dispositions de l'article 4.3 de l'arrêté du maire de Villeneuve-Loubet. La première de ces requêtes a été introduite par la Ligue des droits de l'homme, M. Hervé Lavis et M. Henri Rossi, la seconde par l'Association de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France. Par une ordonnance du 22 août 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Nice, statuant en formation collégiale de trois juges des référés, a rejeté ces deux requêtes.

La Ligue des droits de l'homme, M. Hervé Lavis et M. Henri Rossi, d'une part, l'Association de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France, d'autre part, font appel de cette ordonnance par deux requêtes qui présentent à juger les mêmes questions et qu'il y a lieu de joindre.

4. En vertu de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé, sous le contrôle administratif du préfet, de la police municipale qui, selon l'article L. 2212-2 de ce code, « *a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». L'article L. 2213-23 dispose en outre que : « *Le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés... Le maire réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités. Il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. Le maire délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités mentionnées ci-dessus. Il détermine des périodes de surveillance...* ».

5. Si le maire est chargé par les dispositions citées au point 4 du maintien de l'ordre dans la commune, il doit concilier l'accomplissement de sa mission avec le respect des libertés garanties par les lois. Il en résulte que les mesures de police que le maire d'une commune du littoral édicte en vue de réglementer l'accès à la plage et la pratique de la baignade doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public, telles qu'elles découlent des circonstances de temps et de lieu, et compte tenu des exigences qu'impliquent le bon accès au rivage, la sécurité de la baignade ainsi que l'hygiène et la décence sur la plage. Il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public.

6. Il ne résulte pas de l'instruction que des risques de trouble à l'ordre public aient résulté, sur les plages de la commune de Villeneuve-Loubet, de la tenue adoptée en vue de la baignade par certaines personnes. S'il a été fait état au cours de l'audience publique du port sur les plages de la commune de tenues de la nature de celles que l'article 4.3 de l'arrêté litigieux entend prohiber, aucun élément produit devant le juge des référés ne permet de retenir

que de tels risques en auraient résulté. En l'absence de tels risques, l'émotion et les inquiétudes résultant des attentats terroristes, et notamment de celui commis à Nice le 14 juillet dernier, ne sauraient suffire à justifier légalement la mesure d'interdiction contestée. Dans ces conditions, le maire ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter des dispositions qui interdisent l'accès à la plage et la baignade alors qu'elles ne reposent ni sur des risques avérés de troubles à l'ordre public ni, par ailleurs, sur des motifs d'hygiène ou de décence. L'arrêté litigieux a ainsi porté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle. Les conséquences de l'application de telles dispositions sont en l'espèce constitutives d'une situation d'urgence qui justifie que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il y a donc lieu d'annuler l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nice du 22 août 2016 et d'ordonner la suspension de l'exécution de l'article 4.3 de l'arrêté du maire de Villeneuve-Loubet en date du 5 août 2016.

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la Ligue des droits de l'homme, de M. Lavisse, de M. Rossi et de l'Association de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Villeneuve-Loubet, en application de ces dispositions, les sommes que demandent, d'une part, la Ligue des droits de l'homme, M. Lavisse et M. Rossi, d'autre part l'Association de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France.

#### **ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nice en date du 22 août 2016 est annulée.

Article 2 : L'exécution de l'article 4.3 de l'arrêté du maire de Villeneuve-Loubet en date du 5 août 2016 est suspendue.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Villeneuve-Loubet et celles de la Ligue des droits de l'homme, de M. Lavisse, de M. Rossi, et de l'Association de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France tendant à l'application 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, à M. Lavisse, à M. Rossi, à l'Association de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France, à la commune de Villeneuve-Loubet et au ministre de l'intérieur.

\*\*\*

## Communiqué de presse du Conseil d'État

26 août 2016

### Mesure d'interdiction des tenues regardées comme manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse lors de la baignade et sur les plages

Le juge des référés du Conseil d'État suspend une mesure d'interdiction des tenues regardées comme manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse lors de la baignade et sur les plages.

#### L'essentiel

- Le maire de Villeneuve-Loubet (Alpes-Maritimes) avait interdit le port de tenues regardées comme manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse lors de la baignade et sur les plages. Des associations et des particuliers demandaient la suspension de cette interdiction.
- Le juge des référés du Conseil d'État rappelle, conformément à une jurisprudence constante depuis plus d'un siècle, qu'il appartient au maire de concilier l'accomplissement de sa mission de maintien de l'ordre dans la commune avec le respect des libertés garanties par les lois. Les mesures de police que le maire d'une commune du littoral édicte en vue de régler l'accès à la plage et la pratique de la baignade doivent donc être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public. Il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations.
- A Villeneuve-Loubet, aucun élément ne permet de retenir que des risques de trouble à l'ordre public aient résulté de la tenue adoptée en vue de la baignade par certaines personnes. En l'absence de tels risques, le maire ne pouvait prendre une mesure interdisant l'accès à la plage et la baignade.
- Le juge des référés du Conseil d'État suspend donc cette mesure d'interdiction.

#### Les faits et la procédure

Le 5 août 2016, le maire de Villeneuve-Loubet (Alpes-Maritimes) a pris un nouvel arrêté en vue de réglementer l'usage des plages concédées à la commune par l'État. Cet arrêté comporte un nouvel article 4.3 dont l'objet est d'interdire le port de tenues qui sont regardées comme manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse lors de la baignade et, en conséquence, sur les plages qui donnent accès à celle-ci.

La Ligue des droits de l'homme (LDH) et deux particuliers, d'une part, l'Association de défense des droits de l'homme-Collectif contre l'islamophobie en France, d'autre part, avaient formé un référé-liberté pour demander au juge des référés du tribunal administratif de Nice de suspendre cet article 4.3.

Cette procédure du référé liberté, prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, permet au juge administratif d'ordonner, dans un délai de quarante-huit heures, toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une autorité administrative aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale. Pour obtenir satisfaction, le requérant doit justifier d'une situation d'urgence particulière, justifiant que le juge se prononce dans de brefs délais.

Par une ordonnance du 22 août 2016, le tribunal administratif de Nice, statuant en formation collégiale de trois juges des référés, a rejeté les deux requêtes. Les requérants ont alors fait **appel** devant le juge des référés du Conseil d'État.

Après avoir tenu une audience publique le 25 août 2016, le juge des référés du Conseil d'État, statuant également en formation collégiale de trois juges, a rendu aujourd'hui son ordonnance.

### **La décision du Conseil d'État**

Dans l'ordonnance qu'il a rendue aujourd'hui, le juge des référés du Conseil d'État commence par préciser le cadre juridique. Il rappelle que le maire est chargé de la police municipale. Mais il souligne, conformément à une jurisprudence constante depuis plus d'un siècle, que le maire doit concilier l'accomplissement de sa mission de maintien de l'ordre dans la commune avec le respect des libertés garanties par les lois.

Les mesures de police que le maire d'une commune du littoral édicte en vue de réglementer l'accès à la plage et la pratique de la baignade doivent donc être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public, telles qu'elles découlent des circonstances de temps et de lieu, et compte tenu des exigences qu'impliquent le bon accès au rivage, la sécurité de la baignade ainsi que l'hygiène et la décence sur la plage.

Il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public.

Examinant ensuite l'arrêté contesté, le juge des référés du Conseil d'État relève qu'aucun élément produit devant lui ne permet de retenir que des risques de trouble à l'ordre public aient résulté, sur les plages de la commune de Villeneuve-Loubet, de la tenue adoptée en vue de la baignade par certaines personnes.

En l'absence de tels risques, l'émotion et les inquiétudes résultant des attentats terroristes, notamment de celui commis à Nice le 14 juillet dernier, ne sauraient suffire à justifier légalement la mesure d'interdiction contestée.

Le juge des référés en déduit que, dans ces conditions, le maire ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter des dispositions qui interdisent l'accès à la plage et la baignade alors qu'elles ne reposent ni sur des risques avérés de troubles à l'ordre public ni, par ailleurs, sur des motifs d'hygiène ou de décence.

Le juge des référés du Conseil d'État conclut donc que l'article 4.3 de l'arrêté contesté a porté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle.

La situation d'urgence étant par ailleurs caractérisée, il annule l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nice et ordonne la suspension de cet article.

\*\*

Tribunal administratif de Nice, Ordonnance du juge des référés, 1<sup>er</sup> septembre 2016, *Association de défense des droits de l'homme (ADDH) - Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF)*, n° 1603640

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 29 août 2016 à 01 h 06 sous le n°1603640, l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), représentée par Me Guez Guez, demande au juge des référés, saisi en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'arrêté du maire de Nice du 19 août 2016 réglementant l'accès à l'espace public balnéaire et de mettre à la charge de la ville de Nice une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Par une requête, enregistrée le 29 août 2016, l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) demande au juge des référés, saisi en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du maire de Nice du 19 août 2016 réglementant l'accès à l'espace public balnéaire.

Sur la recevabilité de l'intervention de la ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH) :

2. Eu égard à l'objet social de l'association ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH) qui vise notamment à défendre les libertés publiques et à combattre « toute forme de discrimination fondée sur (...) les opinions politiques, philosophiques et religieuses » et à la portée de l'arrêté litigieux, ladite association justifie d'un intérêt lui donnant intérêt, et, partant qualité, pour agir à l'encontre dudit arrêté. Ainsi son intervention doit être admise.

***Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L.521-2 du code de justice administrative :***

3. En vertu de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lorsqu'est constituée une situation d'urgence particulière, justifiant qu'il se prononce dans de brefs délais, le juge des référés peut ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une autorité

administrative aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale.

4. En vertu de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé, sous le contrôle administratif du préfet, de la police municipale qui, selon l'article L. 2212-2 de ce code, « a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». L'article L. 2213-23 dispose en outre que : « Le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés... Le maire réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités. Il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. Le maire délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités mentionnées ci-dessus. Il détermine des périodes de surveillance... ».

5. Si le maire est chargé par les dispositions citées au point 4 du maintien de l'ordre dans la commune, il doit concilier l'accomplissement de sa mission avec le respect des libertés garanties par les lois. Il en résulte que les mesures de police que le maire d'une commune du littoral édicte en vue de réglementer l'accès à la plage et la pratique de la baignade doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public, telles qu'elles découlent des circonstances de temps et de lieu, et compte tenu des exigences qu'impliquent le bon accès au rivage, la sécurité de la baignade ainsi que l'hygiène et la décence sur la plage. Il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public.

6. Il ne résulte pas de l'instruction que des risques de trouble à l'ordre public aient résulté, sur les plages de la ville de Nice, de la tenue adoptée en vue de la baignade par certaines personnes. S'il a été fait état au cours de l'audience publique du port sur les plages de la commune de tenues de la nature de celles que l'arrêté litigieux entend prohiber, aucun élément produit devant le juge des référés ne permet de retenir que de tels risques en auraient résulté. En l'absence de tels risques, l'émotion et les inquiétudes résultant des attentats terroristes, et notamment de celui commis à Nice le 14 juillet dernier, ne suffisent pas à justifier légalement la mesure d'interdiction contestée. Dans ces

conditions, le maire ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter des dispositions qui interdisent l'accès à la plage et la baignade alors qu'elles ne reposent ni sur des risques avérés de troubles à l'ordre public ni, par ailleurs, sur des atteintes établies à l'hygiène, à la décence ou à la sécurité de la baignade. L'arrêté litigieux a ainsi porté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle. Les conséquences de l'application de telles dispositions sont en l'espèce constitutives d'une situation d'urgence qui justifie que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il y a donc lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Nice en date du 19 août 2016.

**Sur les frais irrépétibles :**

7. Les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'association de défense des droits de l'homme- collectif contre l'islamophobie en France qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance de référé. La ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, intervenante dans la présente instance n'y a pas la qualité de partie et ne peut, dès lors, prétendre au versement d'une somme à son profit sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il n'y pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la ville de Nice en application de ces dispositions, la somme que demande l'association de défense des droits de l'homme- collectif contre l'islamophobie en France.

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de la ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du maire de Nice en date du 19 août 2016 est suspendue.

Article 3 : Les conclusions de l'association de défense des droits de l'homme- collectif contre l'islamophobie en France et de la ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administratif sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association de défense des droits de l'homme (ADDH) - collectif contre l'islamophobie en

France (CCIF), à la ville de Nice et à la ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes et au ministre de l'intérieur.

\*\*

Tribunal administratif de Bastia, Ordonnance du juge des référés, 6 septembre 2016, *Ligue des droits de l'homme c/ Commune de Sisco*, n° 1600975

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 1er septembre 2016, la Ligue des Droits de l'Homme demande au juge des référés :

- d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté en date du 16 août 2016 par lequel le maire de la commune de Sisco a interdit jusqu'au 30 septembre l'accès aux plages et la baignade à toute personne n'ayant pas une tenue correcte, respectueuse des bonnes mœurs et de la laïcité ainsi que le port de vêtements pendant la baignade ayant une connotation contraire à ces principes, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

- de mettre à la charge de la commune de Sisco une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...]

Vu :

- la décision attaquée ;
- les autres pièces produites au dossier.

1. Considérant qu'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 (...)* » ;

2. Considérant qu'en vertu de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé, sous le contrôle administratif du préfet, de la police municipale qui, selon l'article L. 2212-2 de ce code, « *a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » ; qu'aux termes de l'article L. 2213-23 du

même code : « *Le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés... Le maire réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités. Il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. Le maire délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités mentionnées ci-dessus. Il détermine des périodes de surveillance...* » ;

3. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que les pouvoirs de police du maire s'étendent à la portion du rivage faisant partie du domaine public maritime ; qu'aucune disposition applicable ne subordonne l'édiction d'une mesure de police réglementant la baignade à la réalisation préalable d'une enquête publique ;

4. Considérant que les mesures de police que le maire d'une commune du littoral édicte en vue de réglementer l'accès à la plage et la pratique de la baignade doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public, telles qu'elles découlent des circonstances de temps et de lieu, et compte tenu des exigences qu'impliquent le bon accès au rivage, la sécurité de la baignade ainsi que l'hygiène et la décence sur la plage ; qu'il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et des explications apportées à l'audience que, le 13 août 2016, une violente altercation est survenue entre deux groupes de baigneurs suite à la présence réelle ou supposée sur la plage d'une femme se baignant dans une tenue très couvrante, au cours desquels plusieurs personnes ont été blessées ; que les affrontements se sont ensuite déplacés à Bastia ; que ces événements, dont le retentissement a été très important et qui ont connu une très importante couverture médiatique, ont causé une vive émotion dans la commune qui n'est pas retombée ; que la présence sur une plage de Sisco d'une femme portant un costume de bain de la nature de ceux visés par l'arrêté du 16 août 2016 serait dans ces conditions de nature à générer des risques avérés d'atteinte à l'ordre public ; qu'il appartient au maire de prévenir ; que par suite, par son arrêté du 16 août 2016, dont l'effet est limité dans le temps au 30

septembre 2016, le maire de Sisco n'a pas pris une mesure qui ne serait pas adaptée, nécessaire et proportionnée au regard des nécessités de l'ordre public ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en l'état de l'instruction, aucun des moyens susvisés, invoqués par la Ligue des Droits de l'Homme ne se révèle propre à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige ; que, par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, les conclusions aux fins de suspension de l'exécution de cette décision doivent être rejetées ;

7. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Sisco qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à verser à la Ligue des Droits de l'homme la somme qu'elle réclame en remboursement des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées en défense sur le même fondement ;

#### **ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la Ligue des Droits de l'Homme est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Sisco tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

\*\*\*



**Article L. 2212-2** du code général des collectivités territoriales :

► Le **premier article** de la plupart des codes administratifs n'est pas intitulé **article 1**.

Par exemple, le **premier article** du code général des collectivités

territoriales est intitulé **Article 1 1 1 1-1**

- Partie 1

- Livre 1

- Titre 1

- Chapitre 1

- Article 1



\*

### ❖ Les notes de travaux dirigés

Les chargés de travaux dirigés évaluent et notent les copies en toute indépendance. Leurs appréciations et leurs notes ne peuvent être contestées auprès du professeur.

*A. Coulibaly.*

\*\*\*/\*\*

## Séances et épreuves

### Nombre de séances : 2

#### 1. Séance n° 1 et épreuve n° 1 : Commentaire de l'arrêt *CAA de Bordeaux, 25 juin 2002, Commune du Gosier*

1.1 *À domicile* : Commentaire écrit de l'arrêt CAA de Bordeaux, 25 juin 2002, *Commune du Gosier*

(Introduction et plan détaillé, avec, au niveau de l'introduction ou du plan, définitions et arrêts de référence - de la couverture de ce dossier - ; résumé non élaboré - utiliser des tirets - du contenu des sous-titres 1 et 2 ; pas plus de quatre pages !)

1.2 *En séance* :

1.2.1 **Audition** de l'étudiant(e) convié(e), séance tenante, à **exposer** son travail, avec reproduction au tableau

- o du **schéma** relatif aux éléments de l'ordre public (Cf. cours, page 22),
- o et du **schéma** inclus dans la méthodologie du commentaire d'arrêt (p. 10) ;

1.2.2 **Discussion** autour de l'exposé ;

1.2.3 **Correction** progressive et, autant que possible, heuristique du commentaire de l'arrêt CAA de Bordeaux, 25 juin 2002, *Commune du Gosier*.

#### 2. Séance n° 2 et épreuve n° 2 : Commentaire serein de l'ordonnance *CE, Ordonnance du juge des référés, 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme et autres - Association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France*

2.1 *À domicile* : Commentaire écrit de l'ordonnance CE, Ordonnance du juge des référés, 26 août 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres...*

(Introduction et plan détaillé, avec, au niveau de l'introduction ou du plan, définitions et arrêts de référence - de la couverture de ce dossier - ; résumé non élaboré - utiliser des tirets - du contenu des sous-titres 1 et 2 ; pas plus de quatre pages !)

2.2 *En séance* :

2.2.1 **Audition** de l'étudiant(e) convié(e), séance tenante, à **exposer** son travail, avec reproduction au tableau

- o des **schémas** annexés au cours sur le Service public (Un simple rappel)
- o et du **schéma** inclus dans la méthodologie du commentaire d'arrêt (p. 10) ;

2.2.2 **Discussion** autour de l'exposé ;

2.2.3 **Correction** progressive et, autant que possible, heuristique du commentaire de l'ordonnance CE, Ordonnance du juge des référés, 26 août 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres...*

\*\*\*/\*\*