

N° 475636

REPUBLIQUE FRANÇAISE

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Christelle Thomas
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10ème chambre)

M. Maxime Boutron
Rapporteur public

Séance du 17 juillet 2023
Décision du 17 juillet 2023

La Ligue des droits de l'homme 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, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 7 juin 2023 par lequel le maire de Mandelieu-la-Napoule a réglementé les conditions d'accès aux plages et à la baignade sur le territoire de la commune pour la période comprise entre le 15 juin 2023 et le 31 août 2023. Par une ordonnance n° 230192 du 3 juillet 2023 prise sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande.

Par un pourvoi et un mémoire en réplique, enregistrés les 5 et 12 juillet 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) statuant en référé, de faire droit à sa demande de suspension ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Mandelieu-la-Napoule la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que le juge des référés du tribunal administratif de Nice a entaché son ordonnance :

- d'irrégularité en ayant recours à la procédure prévue par l'article L. 522-3 du code de justice administrative alors que les éléments de droit et de fait dont il avait connaissance ne l'autorisaient pas à recourir à une telle procédure ;

- d'erreur de droit et de dénaturation en jugeant que l'arrêté municipal attaqué ne portait une atteinte grave et manifestement illégale à aucune liberté fondamentale, et notamment aux libertés d'aller et venir, de manifester ses convictions religieuses et de se vêtir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 juillet 2023, la commune de Mandelieu-la-Napoule conclut au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la Ligue des droits de l'homme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés et que celle-ci ne justifie, en tout état de cause, d'aucun intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de l'arrêté attaqué.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Christelle Thomas, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Maxime Boutron, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de la Ligue des droits de l'Homme et à la SAS Bouilloche, Colin, Stoclet et associés, avocat de la commune de Mandelieu-la-Napoule ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif de Nice que, par un arrêté du 7 juin 2023, le maire de Mandelieu-la-Napoule a réglementé l'accès aux plages et à la baignade sur le territoire de la commune entre le 15 juin 2023 et le 31 août 2023, en interdisant leur accès « à toute personne ayant une tenue non respectueuse des règles d'hygiène et de sécurité » et « à toute personne dont la tenue est susceptible d'entraîner, à l'instar des années 2012 et 2016, des troubles à l'ordre public, voire des affrontements violents » et en interdisant l'accès à la seule baignade « à toute personne dont la tenue est susceptible d'entraver ses mouvements et de compliquer les opérations de sauvetage en cas de noyade ». Il est constant que, par cet arrêté, le maire de Mandelieu-la-Napoule a entendu prohiber, sur les plages de la commune, le port de tenues manifestant de façon ostensible une appartenance religieuse.

2. La Ligue des droits de l'homme a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cette décision. Par une ordonnance du 3 juillet 2023, prise sur le

fondement de l'article L. 522-3 du même code, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande au motif que l'arrêté attaqué ne portait une atteinte grave et manifestement illégale à aucune liberté fondamentale. La Ligue des droits de l'homme se pourvoit en cassation contre cette ordonnance.

Sur le cadre juridique :

3. En premier lieu, l'article L. 521-2 du code de justice administrative dispose que : « *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* ». Aux termes de l'article L. 522-3 du même code : « *Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1* ». L'article L. 522-3 permet ainsi au juge des référés, lorsque les conditions qu'il fixe sont remplies, de statuer sans procédure contradictoire et sans audience publique.

4. En second lieu, 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 du même code 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 (...). / 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* ».

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.

Sur l'ordonnance attaquée :

6. Il résulte de ce qui a été dit au point 5 que l'édition par un maire, sur le fondement de ses pouvoirs de police administrative, d'une mesure restrictive d'une liberté garantie par la loi doit être adaptée, nécessaire et proportionnée au regard des circonstances de

temps et de lieu et justifiée par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges des référés que, dans la demande qu'elle lui a adressée, la Ligue des droits de l'homme soutenait que le port de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse sur les plages publiques de Mandelieu-la-Napoule, objet réel de l'arrêté attaqué, n'était pas de nature à causer des troubles à l'ordre public justifiant leur interdiction pendant la saison estivale 2023. L'arrêté litigieux se bornait, pour sa part, à mentionner deux incidents constatés en 2012 et 2016 et les attentats terroristes commis à Nice en 2016 et 2020.

7. Le juge des référés du tribunal administratif de Nice a jugé qu'il apparaissait manifeste, au seul vu de la demande, que celle-ci était mal fondée et l'a rejetée en application des dispositions de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, sans instruction contradictoire, et en particulier sans solliciter les observations de la commune sur la nature et l'ampleur des troubles à l'ordre public de nature à justifier, au regard des circonstances propres à la commune de Mandelieu-la-Napoule, l'interdiction de telles tenues sur les plages publiques de cette commune au cours de l'été 2023. En statuant ainsi, alors qu'il ne disposait d'aucun élément lui permettant de s'assurer que la mesure contestée, à la date à laquelle elle a été prise, présentait un caractère adapté, nécessaire et proportionné au regard des circonstances de temps et de lieu et était justifié par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a méconnu son office.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la demande de la Ligue des droits de l'homme :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par la commune de Mandelieu-la-Napoule :

9. 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. L'arrêté contesté, en raison de ses implications relatives notamment à la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle, soulève des questions susceptibles de se poser dans toute commune dotée d'une plage publique et présente ainsi une portée qui excède le seul territoire de la commune de Mandelieu-la-Napoule. Par suite, l'association requérante qui, aux termes de ses statuts, s'est notamment donné pour objet le combat contre toute forme de discrimination, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de cet arrêté. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir soulevée par la commune de Mandelieu-la-Napoule à l'encontre de la demande de la Ligue des droits de l'homme doit être rejetée.

En ce qui concerne l'arrêté contesté du maire de Mandelieu-la-Napoule :

10. Il résulte de l'instruction, et notamment de la motivation même de l'arrêté contesté et des écritures de la commune devant le Conseil d'Etat, que le maire de Mandelieu-la-Napoule a entendu interdire le port de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse sur l'ensemble des plages de la commune, en vue, d'une part, de

prévenir les troubles à l'ordre public susceptibles de s'y produire et, d'autre part, d'assurer le respect des règles d'hygiène et de sécurité en période de forte affluence estivale. Sur le premier point, la commune se borne à faire état d'une altercation suivie d'une bousculade qui a eu lieu sur une plage de la commune au mois de juillet 2012 entre plusieurs femmes « habillées » et des baigneurs de la plage, d'une plainte déposée, le 25 août 2016, par la commune et un policier maître-nageur chargé de la surveillance des plages, à la suite de faits de menaces, tentative de violence, propos à caractère raciste et apologie du terrorisme, et, enfin, du contexte particulier de menace terroriste à la suite des attentats commis à Nice les 14 juillet 2016 et 29 octobre 2020 et de tensions au sein de la population à l'échelle nationale. Toutefois, ni ces incidents, qui ont eu lieu, respectivement, il y a onze et sept ans, ni le contexte de menace terroriste persistante, ne sont susceptibles de faire apparaître que l'interdiction sur l'ensemble des plages de la commune de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse serait, à la date à laquelle a été pris l'arrêté contesté, justifiée par des risques avérés de troubles à l'ordre public. La commune n'apporte, par ailleurs, aucun élément relatif à un risque pour l'hygiène ou la sécurité des usagers de la plage et des baigneurs qui serait lié, par nature, au port, de telles tenues. Dans ces conditions, le maire ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter une telle interdiction.

11. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté litigieux porte 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. Par suite, il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Mandelieu-la-Napoule en date du 7 juin 2023.

12. 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, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Mandelieu-la-Napoule la somme de 3 000 euros au titre de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nice en date du 3 juillet 2023 est annulée.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du maire de Mandelieu-la-Napoule en date du 7 juin 2023 est suspendue.

Article 3 : La commune de Mandelieu-la-Napoule versera à la Ligue des droits de l'homme une somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme et à la commune de Mandelieu-la-Napoule.
Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et des outre-mer.