

TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE

N<sup>os</sup> 1603509 et 1603549

M<sup>mes</sup> \_\_\_\_\_, association de  
défense des droits de l'homme - collectif contre  
l'islamophobie en France et ligue française pour la  
défense des droits de l'homme et du citoyen

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 29 août 2016

Les juges des référés, statuant dans les conditions  
prévues au troisième alinéa de l'article L. 511-2  
du code de justice administrative

**Vu les procédures suivantes :**

1<sup>o</sup>. Par une requête, enregistrée le 16 août 2016 sous le n<sup>o</sup> 1603509, Mme  
Mme \_\_\_\_\_ et l'association de défense des droits de l'homme -  
collectif contre l'islamophobie en France, représentées par Me Guez Guez, demandent au juge  
des référés, statuant en application de l'article L 521-1 du code de justice administrative :

- d'ordonner la suspension de l'arrêté du maire de Cannes du 28 juillet 2016, portant  
interdiction d'accès aux plages et de baignade à toute personne n'ayant pas une tenue correcte,  
jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

- de mettre à la charge de la commune de Cannes une somme de 3 000 euros au titre de  
l'article L.761-1 du code de justice administrative, à verser aux requérantes, « au profit de Me  
Guez Guez » ;

Il est soutenu que :

- La requête, eu égard aux statuts de l'association requérante, est recevable ; elle est également recevable, s'agissant des personnes physiques, qui sont domiciliées à Cannes ou au Cannet ;
- L'interdiction d'accès aux plages et lieux de baignade à certaines personnes physiques édictée par l'arrêté municipal attaqué est une grave atteinte aux libertés fondamentales qu'elles entendent défendre ;
- L'arrêté attaqué a manifestement outrepassé le cadre légal du code général des collectivités territoriales (CGCT) dès lors qu'il se réfère à l'article L 2122-1 du CGCT alors que la gestion du domaine public maritime n'est pas de la compétence du maire, mais de celle du préfet, qui seul peut restreindre l'accès au domaine public maritime dans l'hypothèse d'un trouble à l'ordre public avéré ;

- L'arrêté attaqué méconnaît la loi du 9 décembre 1905 qui prévoit que la République garantit la liberté de conscience et son expression, notamment par le port de signes religieux, même ostentatoire.
- La loi sur l'état d'urgence ne permet pas une telle interdiction ; le risque de troubles à l'ordre public sur la commune de Cannes est hypothétique et n'est pas démontré ; il appartient à l'autorité administrative de prévenir ces troubles en assurant le libre exercice des cultes ; la formulation de l'arrêté appelle aux discriminations entre croyants et non-croyants ;
- S'agissant de l'hygiène, il n'existe aucune réglementation sanitaire portant sur les conditions d'utilisation du service public balnéaire ; la commune ne démontre pas l'atteinte faites aux règles d'hygiène et de sécurité sur les plages par le port de signes religieux, même ostentatoires ;
- S'agissant de la sécurité, l'existence d'une entrave ou l'impossibilité pour les services de secours de procéder au sauvetage des personnes concernées par l'arrêté n'est pas établie ;
- Il y a urgence à suspendre l'arrêté attaqué en ce qu'il porte immédiatement atteinte à leurs intérêts et qu'il a vocation à s'appliquer jusqu'au 31 août 2016 ;
- La décision attaquée porte une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales :
- Elle porte atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Elle porte atteinte au principe d'égalité des hommes et des femmes en interdisant l'accès aux personnes en tenue de plage qu'il dit « manifestant de manière ostentatoire une appartenance religieuse » ; L'interdiction d'accès au domaine public maritime à une partie de la population en fonction de leur appartenance à une religion constitue une atteinte à l'égalité de tous les citoyens devant la loi ;
- Il y a atteinte à la liberté de conscience et à la liberté de manifester sa religion et ses convictions ; aucune disposition légale ne prohibe le port de tenue de plage contraire au principe de laïcité et il n'y a pas de lien direct convaincant entre une tenue de plage et un trouble quelconque à l'ordre public ;
- La décision attaquée porte atteinte à la liberté d'aller et venir ; la restriction faite à cette liberté est manifestement disproportionnée ;
- La décision attaquée est contraire à la Constitution en ce que seule la loi peut limiter l'exercice des libertés publiques ;
- La commune de Cannes étant membre d'une communauté d'agglomération, c'est elle qui est compétente pour réglementer l'accès à la zone touristique que constitue l'espace balnéaire ;
- L'arrêté attaqué modifie substantiellement les conditions d'accès au domaine public maritime sans qu'il ait été procédé au préalable à la réalisation d'une enquête publique en application de l'article L 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- L'arrêté attaqué n'a pas de caractère exécutoire ; il est demandé au tribunal administratif d'enjoindre, sous astreinte, au maire de Cannes de produire tout document utile permettant de vérifier l'exécution de cette obligation ;
- En prenant l'arrêté attaqué, le maire de Cannes refuse l'accès aux plages à toutes les personnes porteuses d'un signe religieux ostentatoire, ce qui constitue une discrimination ;

Par un mémoire enregistré le 24 août 2016, la commune de Cannes, représentée par Me Thiriez, avocat auprès du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de Mmes \_\_\_\_\_ et de l'association de défense des droits \_\_\_\_\_

de l'homme - collectif contre l'islamophobie en France d'une somme de 6 000 euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

Il est soutenu que :

- La requête est irrecevable en l'absence de la requête en annulation jointe à la requête en référé suspension ;
- Aucune urgence n'est sérieusement démontrée ; les justifications apportées par les requérantes sont inexistantes ; elles n'ont fait preuve ni de diligence, ni de vigilance ; la portée de l'arrêté est circonscrite en temps et en lieu ; il convient de souligner les inconvénients d'une suspension dans la mesure où le projet vise à assurer la sécurité des personnes dans un contexte particulièrement difficile et dangereux ;
- Le maire de Cannes, à qui il incombe d'assurer la sécurité des baigneurs sur les plages, était compétent pour prendre l'arrêté litigieux ;
- La nécessité de prendre des mesures de police particulières, compte tenu des circonstances locales, ne fait aucun doute ; à la suite de l'attentat du 14 juillet dernier survenu à Nice, le département des Alpes-Maritimes connaît un regain de tensions communautaires, dont la presse et les réseaux sociaux se sont faits l'écho ; toute manifestation religieuse peut susciter des heurts et attroupements, le risque est d'autant plus important sur le domaine public balnéaire en raison d'une forte concentration des usagers du service public sur un lieu géographiquement limité et dans un contexte d'état d'urgence avec un risque d'attentat considérable ; le contexte local qui justifie la mesure de police peut ainsi renvoyer aux tensions qui traversent la population et à l'indisponibilité des forces de l'ordre ; la mesure de police, compte tenu des risques de heurts est proportionnée en l'espèce ; limité dans le temps et dans l'espace, l'arrêté attaqué n'a pas porté aux libertés invoquées une atteinte disproportionnée ;
- La régularité d'une réglementation communale de l'hygiène et de la sécurité sur les plages est justifiée par les pouvoirs de police du maire ;
- L'arrêté vise indistinctement toute la population et n'est pas discriminatoire à l'égard des musulmans ;
- L'encadrement de la tenue de bain en matière de sécurité est circonscrit ; il est motivé par les impératifs des opérations de sauvetage ;
- L'arrêté n'a ni pour objet ni pour effet de créer une discrimination illégale ; l'interdiction temporaire a une portée générale ; il n'a pas pour objet de s'appliquer à une communauté religieuse spécifiquement identifiée ;
- Aucune atteinte à la liberté de conscience et de manifester son appartenance religieuse ne saurait être retenue ; le port d'un vêtement sur les plages pour y afficher de façon ostentatoire des convictions religieuses susceptibles d'être interprétées comme relevant du fondamentalisme religieux islamique, ne peut être regardé comme constituant une expression appropriée des convictions religieuses ; dans le contexte des attentats, de l'état d'urgence, et des tensions générées par le port de tenues de plage permettant d'afficher de façon ostentatoire des convictions religieuses, l'interdiction édictée revêt un caractère nécessaire, adapté et proportionné au but poursuivi en matière de protection de l'ordre et de la sécurité publiques ;
- Il n'est pas question en l'espèce d'atteinte à la liberté d'aller et venir ;
- Le moyen selon lequel l'arrêté serait « *inconstitutionnel* » manque en droit ; le maire de Cannes n'a pas méconnu l'article 34 de la Constitution ;
- Les moyens relatifs à l'incompétence matérielle du signataire de l'acte ne sauraient prospérer ;
- Il n'y a aucune modification substantielle des conditions d'accès au domaine public maritime ;
- L'absence d'affichage de l'arrêté ne saurait affecter sa légalité ;

- Aucune méconnaissance du principe d'égalité ne saurait être invoquée et il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la légalité d'un acte administratif au regard des dispositions du code pénal ;

Vu la requête n° 1603507, enregistrée le 16 août 2016 par laquelle l'association de défense des droits de l'homme - collectif contre l'islamophobie en France et autres demandent l'annulation de l'arrêté du maire de Cannes du 28 juillet 2016 ;

2°. Par une requête, enregistrée le 18 août 2016 sous le n° 1603549, la ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, représentée par Me Cohen-Seat et Me Houam, demande au juge des référés, statuant en application de l'article L 521-1 du code de justice administrative :

- de suspendre l'exécution de l'arrêté du maire de Cannes du 28 juillet 2016, portant interdiction d'accès aux plages et de baignade à toute personne n'ayant pas une tenue correcte, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;
- de mettre à la charge de la commune de Cannes une somme de 5 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Il est soutenu que :

- elle a intérêt à agir contre cet arrêté qui porte atteinte au principe d'égalité entre les citoyens, à la liberté de culte religieux et aux libertés individuelles d'aller et venir sur le domaine public maritime ;
- il y a urgence dès lors que l'arrêté porte atteinte à de nombreuses libertés fondamentales dans un délai limité dans le temps ;
- l'arrêté est contesté sur la compétence de la collectivité territoriale en matière de restriction d'accès au domaine public maritime, propriété de l'Etat ;
- il porte atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi, en restreignant la liberté d'accès au domaine public maritime sans disposition légale préalable et de manière disproportionnée au but visé ;
- il porte atteinte à la liberté de conscience et de manifester son appartenance religieuse ; il n'existe aucun lien direct entre une tenue de plage et un trouble quelconque à l'ordre public ;
- il porte une atteinte grave et immédiate aux principes fondamentaux et crée une discrimination infondée sur un critère vestimentaire ;

Des pièces ont été déposées pour l'association requérante le 23 août 2016 ;

Par un mémoire enregistré le 24 août 2016, la commune de Cannes, représentée par Me Thiriez, avocat auprès du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de la ligue française des droits de l'homme et du citoyen d'une somme de 6 000 euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

Il est soutenu que :

- La requête est irrecevable en l'absence de la requête en annulation jointe à la requête en référé suspension ;
- Aucune urgence n'est sérieusement démontrée ; les justifications apportées par la requérante sont inexistantes ; elle n'a fait preuve ni de diligence, ni de vigilance ; la portée de l'arrêté est circonscrite en temps et en lieu ; il convient de souligner les inconvénients d'une suspension dans la mesure où le projet vise à assurer la sécurité des personnes dans un contexte particulièrement difficile et dangereux ;
- Le maire de Cannes, à qui il incombe d'assurer la sécurité des baigneurs sur les plages, était compétent pour prendre l'arrêté litigieux ;
- La nécessité de prendre des mesures de police particulières, compte tenu des circonstances locales, ne fait aucun doute ; à la suite de l'attentat du 14 juillet dernier survenu à Nice, le département des Alpes-Maritimes connaît un regain de tensions communautaires, dont la presse et les réseaux sociaux se sont faits l'écho ; toute manifestation religieuse peut susciter des heurts et attroupements, le risque est d'autant plus important sur le domaine public balnéaire en raison d'une forte concentration des usagers du service public sur un lieu géographiquement limité et dans un contexte d'état d'urgence avec un risque d'attentat considérable ; le contexte local qui justifie la mesure de police peut ainsi renvoyer aux tensions qui traversent la population et à l'indisponibilité des forces de l'ordre ; la mesure de police, compte tenu des risques de heurts est proportionnée en l'espèce ; limité dans le temps et dans l'espace, l'arrêté attaqué n'a pas porté aux libertés invoquées une atteinte disproportionnée ;
- L'arrêté n'a ni pour objet ni pour effet de créer une discrimination illégale ; l'interdiction temporaire a une portée générale ; il n'a pas pour objet de s'appliquer à une communauté religieuse spécifiquement identifiée ;
- Aucune atteinte à la liberté de conscience et de manifester son appartenance religieuse ne saurait être retenue ; le port d'un vêtement sur les plages, pour y afficher de façon ostentatoire des convictions religieuses susceptibles d'être interprétées comme relevant du fondamentalisme religieux islamique, ne peut être regardé comme constituant une expression appropriée des convictions religieuses ; dans le contexte des attentats, de l'état d'urgence, et des tensions générées par le port de tenues de plage permettant d'afficher de façon ostentatoire des convictions religieuses, l'interdiction édictée revêt un caractère nécessaire, adapté et proportionné au but poursuivi en matière de protection de l'ordre et de la sécurité publiques ;
- Aucune méconnaissance du principe d'égalité ne saurait être invoquée ;

Vu la requête n° 1603524, enregistrée le 17 août 2016 par laquelle la ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen demande l'annulation de l'arrêté du maire de Cannes du 28 juillet 2016 ;

Vu :

- la décision attaquée ;
- les autres pièces des dossiers ;
- la Constitution du 4 octobre 1958, et notamment son Préambule et l'article 1<sup>er</sup> ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- la loi du 3 avril 1955 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique :

- Me Guez Guez, représentant l'association de défense des droits de l'homme - collectif contre l'islamophobie en France et autres et Me Houam, représentant de la ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen;

- la commune de Cannes ;

Après avoir, au cours de l'audience publique du 25 août 2016 à 9 heures, entendu :

- le rapport de M. Poujade, président, juge des référés ;

- les observations de Me Guez Guez, représentant Mme [redacted] et l'association de défense des droits de l'homme - collectif contre l'islamophobie en France et Me Cohen-Seat représentant la ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, qui reprennent les mêmes conclusions et moyens ;

- les observations de Me Thiriez, représentant la commune de Cannes, qui reprend les mêmes conclusions et moyens ;

Après avoir prononcé, à l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction ;

Une note en délibéré a été produite pour la commune de Cannes dans les deux affaires susvisées.

**Considérant ce qui suit :**

1. Les requêtes n°s 1603509 et 1603549 sont dirigées contre le même acte et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par une même ordonnance.

Sur la recevabilité de la requête n° 1603509 :

2. Aux termes de l'article R 522-1 du code de justice administrative : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit contenir l'exposé au moins sommaire des faits et moyens et justifier de l'urgence de l'affaire. A peine d'irrecevabilité, les conclusions tendant à la suspension d'une décision administrative ou de certains de ses effets doivent être présentées par requête distincte de la requête à fin d'annulation ou de réformation et accompagnées d'une copie de cette dernière* ». Ainsi que le soutient la commune de Cannes, aucune requête en annulation dirigée contre l'arrêté du 28 juillet 2016 n'est jointe à la requête en référé suspension. Si les requérantes ont précisé qu'il avait été tenté à plusieurs reprises de transmettre les pièces via Télérecours, mais qu'une erreur avait empêché leur transmission, la copie de la requête au fond ne figurait pas parmi la liste des six pièces jointes à la requête en référé suspension. Par suite, la requête de Mmes [redacted] et de l'association de défense des droits de l'homme - collectif contre l'islamophobie en France méconnaît les dispositions précitées de l'article R 522-1 du code de justice administrative et est donc irrecevable.

Sur les conclusions de la requête n° 1603549 présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

3. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une*

*décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...) ».* Aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) ».* Enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire ».*

4. Mmes [redacted] l'association de défense des droits de l'homme - collectif contre l'islamophobie en France et la ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen demandent au juge des référés, saisi en application de l'article L 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du maire de Cannes du 28 juillet 2016, portant interdiction d'accès aux plages et de baignade à toute personne n'ayant pas une tenue correcte.

5. Les moyens tirés de ce que le maire de Cannes ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter des dispositions qui interdisent l'accès à la plage et à la baignade, alors qu'elles ne reposent ni sur des risques avérés de troubles à l'ordre public, ni sur des motifs d'hygiène ou de décence et que ces dispositions méconnaissent la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle, sont propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 28 juillet 2016 du maire de Cannes. 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 521-1 du code de justice administrative.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

6. Il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

7. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Cannes, en application de ces dispositions, les sommes que demandent les parties requérantes. Les dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge [redacted] 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.

## O R D O N N E

Article 1<sup>er</sup> : La requête n° 1603509 de Mmes [redacted], 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 est rejetée.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 28 juillet 2016 du maire de Cannes est suspendue.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Cannes, de  
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 administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association de défense des droits de l'homme - collectif contre l'islamophobie en France, à Mme  
à la ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen et à la commune de Cannes.

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

Fait à Nice, le 29 août 2016

Le juge des référés,  
Président du tribunal

Le juge des référés,  
Président

Le juge des référés,  
Premier conseiller

L. Benoit

A. Poujade

P. Soli

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.  
Pour expédition conforme,  
Le greffier en chef,  
ou par délégation, le greffier