

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N°s 1600976 et 1600980

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Pierre Monnier
Rapporteur

Le tribunal administratif de Bastia

M. Hugues Alladio
Rapporteur public

Audience du 12 janvier 2017
Lecture du 26 janvier 2017

135-02-03-02
26-03-05
26-03-07
49-04
C+

Vu la procédure suivante :

1. Sous le n° 1600976, par une requête, enregistrée le 1^{er} septembre 2016, la Ligue des droits de l'Homme (LDH), représentée par sa présidente, demande au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 16 août 2016 par lequel le maire de la commune de Sisco a interdit jusqu'au 30 septembre 2016 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 ;

2°) 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.

La LDH soutient que :

- sa requête est recevable ;
- le maire n'a pas compétence pour régler la baignade sur le domaine public de l'Etat ;
- l'arrêté aurait dû être pris après enquête publique ;
- il porte une atteinte grave 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 ;
- la restriction apportée aux libertés n'est pas suffisamment proportionnée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 décembre 2016, la commune de Sisco, représentée par la SCP Boré et Salve de Bruneton, conclut au rejet de la requête et demande

qu'une somme de 4 000 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. La commune soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Une note en délibéré de la LDH a été enregistrée le 13 janvier 2017.

2. Sous le n°1600980, par une requête, enregistrée le 2 septembre 2016, la Ligue des droits de l'Homme, représentée par sa présidente, demande au Tribunal :

1°) d'annuler, l'arrêté en date du 18 août 2016 par lequel le maire de la commune de Ghisonaccia a interdit jusqu'au 18 octobre 2016 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 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Ghisonaccia une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La LDH soutient que :

- sa requête est recevable ;
- le maire n'a pas compétence pour réglementer la baignade sur le domaine public de l'Etat ;
- l'arrêté aurait dû être pris après enquête publique ;
- il porte une atteinte grave 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 ;
- la restriction apportée aux libertés n'est pas suffisamment proportionnée.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Pierre Monnier, président ;
- les conclusions de M. Hugues Alladio, rapporteur public ;
- et les observations du maire de la commune de Sisco.

1. Considérant que le maire de Sisco (Haute-Corse) a pris le 16 août 2016 un arrêté, que la Ligue des droits de l'Homme attaque dans la requête n° 1600976, prévoyant notamment, à son article 1^{er}, que « *l'accès aux plages et la baignade sur la commune de Sisco sont interdits [...] jusqu'au 30 septembre 2016 à toute personne n'ayant pas une tenue correcte, respectueuse des bonnes mœurs et de la laïcité.* » ; que le maire de Ghisonaccia (Haute-Corse) a pris le 18 août 2016 un arrêté, contesté par la Ligue des droits de l'Homme dans la requête n° 1600980, prévoyant notamment, à son article 1^{er}, que « *l'accès aux plages et à la baignade sur l'ensemble du territoire communal est interdit [...] jusqu'au 18 octobre 2016 à toute personne n'ayant pas une tenue correcte, respectueuse des bonnes mœurs et de la laïcité, respectant les règles*

d'hygiène et de sécurité des baignades adaptées au domaine public maritime » ; que ces deux maires ont ainsi entendu interdire le port de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse lors de la baignade et sur les plages ; que les requêtes n°s 1600976 et 1600980 de la Ligue des droits de l'Homme présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un même jugement ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne la légalité interne :

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* » ;

3. Considérant que si le maire est chargé par les dispositions citées au point 2 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 ; qu'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 ; 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 ;

4. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que le maire de Ghisonaccia a pris l'arrêté litigieux pour prévenir les troubles à l'ordre public susceptibles de se produire compte tenu de l'état de « tensions fortes suite aux attentats commis partout dans le monde » ; que, toutefois, si l'arrêté attaqué note que l'apparition de tenues de plage manifestant de manière ostentatoire une appartenance religieuse a été signalée et constatée à plusieurs reprises, il ne fait état d'aucun trouble en résultant sur la commune ; que, dans ces conditions, le maire de Ghisonaccia ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter des dispositions qui interdisent l'accès à la plage et la baignade aux personnes portant des tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse ; qu'il suit de là que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête n° 1600980, il y a lieu d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du maire de Ghisonaccia en date du 18 août 2016 ;

5. Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier qu'une violente altercation, ayant abouti notamment à des hospitalisations et à l'incendie de trois véhicules, est survenue le 13 août 2016 entre un groupe de baigneurs d'origine maghrébine et une quarantaine d'habitants de la commune de Sisco ; que le lynchage des baigneurs, tant sur la plage qu'à l'hôpital de Bastia, n'a pu être évité que grâce à l'intervention des forces de l'ordre ; que la présence sur la plage de Sisco de femmes portant un costume de bain de la nature de ceux visés par l'arrêté du 16 août 2016 a été perçue comme l'étincelle ayant mis le feu aux poudres ; que ces événements ont eu un tel retentissement et ont suscité une telle émotion dans la commune, 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 aurait été de nature à générer des risques avérés d'atteinte à l'ordre public qu'il appartient au maire de prévenir ; que, par suite, si la Ligue des droits de l'Homme soutient à bon droit que l'arrêté du 16 août 2016 porte une atteinte grave à des libertés

fondamentales, en particulier celle de pouvoir aller et venir vêtu conformément à ses convictions religieuses, elle n'est pas fondée à soutenir que cet arrêté du maire de Sisco, compte tenu notamment du fait qu'il expirait le 30 septembre 2016, constitue une mesure qui ne serait pas adaptée, nécessaire et proportionnée au regard des nécessités de l'ordre public ;

En ce qui concerne la légalité externe de l'arrêté du maire de Sisco :

6. Considérant, en premier lieu, 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. 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. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux (...)* » ; que ces dispositions, qui ne font du reste que codifier un principe déjà dégagé par la jurisprudence, étendent à la portion du rivage faisant partie du domaine public maritime les pouvoirs de police municipale prévus par les dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales rappelées au point 2 ; qu'il suit de là que la Ligue des droits de l'Homme n'est pas fondée à soutenir que, s'agissant de la gestion du domaine public maritime, seul le préfet maritime ou le préfet de la Haute-Corse étaient compétents pour restreindre l'accès au domaine public maritime à une catégorie de personnes physiques susceptibles de porter atteinte à l'ordre public ;

7. Considérant, en second lieu, 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 Ier du code de l'environnement* » ; qu'en l'espèce, l'arrêté contesté du maire de Sisco ne saurait être regardé comme constituant un changement substantiel d'utilisation des zones du domaine public maritime au sens de l'article précité ; que, par suite, la Ligue des droits de l'Homme n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté municipal litigieux aurait dû être précédé d'une enquête publique ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Ligue des droits de l'Homme est seulement fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 18 août 2016 du maire de Ghisonaccia ;

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

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, 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, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* » ;

10. Considérant, d'une part, que la demande de la Ligue des droits de l'Homme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative présentée dans la requête n° 1600976, doit être rejetée dès lors que la requérante succombe à l'instance ; que, d'autre part, au titre de la

requête n° 1600980, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de rejeter les conclusions de la Ligue des droits de l'Homme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

11. Considérant, enfin, qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la Ligue des droits de l'Homme à verser à la commune de Sisco une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 18 août 2016 du maire de Ghisonaccia est annulé.

Article 2 : La requête n° 1600976 est rejetée.

Article 3 : La Ligue des droits de l'Homme versera à la commune de Sisco une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la commune de Sisco au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la Ligue des droits de l'Homme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la Ligue des droits de l'Homme, à la commune de Sisco et à la commune de Ghisonaccia.

Délibéré après l'audience du 12 janvier 2017, à laquelle siégeaient :

M. Pierre Monnier, président,
Mme Bénédicte Cartelier, premier conseiller,
M. François Goursaud, conseiller.

Lu en audience publique le 26 janvier 2017.

Le rapporteur,

Signé

P. MONNIER

Le premier conseiller,

Signé

B. CARTELIER

Le greffier,

Signé

J. BINDI

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Corse 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 décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,

Signé

J. BINDI