

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULON**

**N° 1602545**

---

ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS  
DE L'HOMME (ADDH) - COLLECTIF  
CONTRE L'ISLAMOPHOBIE EN FRANCE  
(CCIF)

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Ordonnance du 30 août 2016

---

54-035-03

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 29 août 2016, l'Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté n° 2016-1876 du 19 août 2016 par lequel le maire de Fréjus a, d'une part, interdit l'accès aux plages et à la baignade sur le territoire communal 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 et, d'autre part, interdit le port de vêtements pendant la baignade ayant une connotation contraire à ces principes ;

2°) de condamner la commune de Fréjus à lui verser la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association requérante soutient que :

- l'arrêté litigieux porte une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales telles que la liberté d'aller et venir, la mesure d'interdiction empêchant par sa rédaction toute personne exprimant sa religiosité par toute tenue de son choix de pénétrer au sein de l'espace balnéaire de la ville de Fréjus, la liberté de conscience, l'arrêté interdisant à toute personne se trouvant sur les plages de Fréjus d'exprimer paisiblement leurs convictions religieuses et la liberté personnelle ; l'arrêté méconnaît l'article 34 de la Constitution dès lors que seule la loi peut limiter ou restreindre l'expression des libertés publiques ; en interdisant l'accès aux plages à toutes personnes porteuses d'un signe religieux ostentatoire, l'arrêté litigieux constitue une discrimination définie et réprimée par les articles 225-1 et 225-2 du code pénal ; la jurisprudence sanctionne les discriminations opérées par voie de règlement intérieur notamment ; le maire de Fréjus ne démontre pas l'existence de troubles à l'ordre public sur sa commune engendrés par la manifestation des opinions religieuses ; la similitude de l'affaire avec la décision rendue par le Conseil d'Etat le 26 août 2016 dans les instances n° 402742 et n° 402777 conduira à une solution identique ;

- l'urgence à prononcer une mesure sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est constituée dès lors que la mesure d'interdiction a vocation à s'appliquer jusqu'au 18 septembre 2016, soit pendant l'entière période estivale ; la date de saisine du juge des référés ne constitue pas une circonstance suffisante pour apprécier la circonstance d'urgence ; la jurisprudence n'a été fixée qu'à l'issue de la décision du Conseil d'Etat du 26 août 2016 ; l'atteinte aux libertés fondamentales est particulièrement grave.

Par un mémoire enregistré le 30 août 2016 la commune de Fréjus, représentée par Me Bossut, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'Association de défense des droits de l'homme-Collectif contre l'islamophobie en France à lui verser la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que les statuts de l'association requérante ne permettent pas de déterminer la personne habilitée à la représenter dans le cadre de la présente instance ; il n'est pas établi qu'une personne physique aurait qualité et capacité pour représenter l'association en justice ; de plus, en méconnaissance de l'article R. 522-2 du code de justice administrative, les conclusions tendant à la suspension de l'arrêté du 19 août 2016 n'ont pas été présentées par requête distincte ;

- la condition d'urgence tenant au prononcé de mesures sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative n'est pas remplie car l'arrêté n'a pas été attaqué immédiatement et la requête n'est justifiée que par l'intervention de la décision du Conseil d'Etat du 26 août 2016 ; l'arrêté est en vigueur depuis plus de 10 jours sans que cela n'ait créé la moindre difficulté sur les plages communales ; les requérants n'apportent aucune preuve de l'existence d'un trouble ayant donné lieu à une quelconque altercation de nature à provoquer le présent débat ;

- l'arrêté attaqué ne porte nullement atteinte aux libertés fondamentales invoquées ; la liberté d'aller et venir est simplement subordonnée aux bonnes mœurs et à la sécurité des baignades ; la liberté de conscience et la liberté personnelle ne sont pas davantage entravées par l'arrêté qui ne vise nullement l'interdiction d'accès à des personnes portant des signes religieux ostentatoires ;

- la coexistence des religions est combattue par le fondamentalisme islamiste lequel est totalement incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française dont le principe de l'égalité des sexes ; l'affichage de tenues de nature à porter atteinte aux convictions de personnes dont la religion ou l'absence de religion, heurtées par un affichage ostentatoire ressenti comme une provocation exacerberont les tensions liées à la construction de la mosquée qui sont toujours vives ; il n'apparaît pas que la plage soit un lieu adéquat pour exprimer de façon ostentatoire soit des convictions religieuses soit sa liberté totale d'expression, étant observé que l'absence totale de port de vêtements est règlementée sans que cela ne soit ressenti comme une atteinte au principe de la liberté d'aller et venir, de conscience et à la liberté personnelle ; le particularisme local doit suffire à justifier légalement la mesure d'interdiction contestée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, 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 ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. L..., premier conseiller, en qualité de juge des référés en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

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

Après avoir, au cours de l'audience publique du 30 août 2015 à 14 heures 30, entendu :

- le rapport de M. L..., juge des référés ;
- les observations de Me Guez Guez, représentant l'Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France, qui reprend les mêmes conclusions et moyens ;
- les observations de Me Bossut, représentant la commune de Fréjus, qui reprend les mêmes conclusions et moyens.

Les parties ayant été informées que l'instruction serait close à l'issue de l'audience en application des dispositions de l'article R. 522-8 du code de justice administrative.

#### Sur l'intervention :

1. Considérant qu'aux termes de l'article R. 632-1 du code de justice administrative : « *L'intervention est formée par mémoire distinct./ Le président de la formation de jugement ou, au Conseil d'Etat, le président de la chambre chargée de l'instruction ordonne, s'il y a lieu, que ce mémoire en intervention soit communiqué aux parties et fixe le délai imparti à celles-ci pour y répondre./ Néanmoins, le jugement de l'affaire principale qui est instruite ne peut être retardé par une intervention* » ; qu'aux termes de l'article R. 522-8 de ce code : « *L'instruction est close à l'issue de l'audience, à moins que le juge des référés ne décide de différer la clôture de l'instruction à une date postérieure dont il avise les parties par tous moyens (...)* » ;

2. Considérant qu'est recevable à former une intervention, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige ; qu'une telle intervention, qui présente un caractère accessoire, n'a toutefois pas pour effet de donner à son auteur la qualité de partie à l'instance et ne saurait, de ce fait, lui conférer un droit d'accès aux pièces de la procédure ; qu'en outre, en vertu d'une règle générale de procédure dont s'inspire l'article R. 632-1 du code de justice administrative, le jugement de l'affaire principale ne peut être retardé par une intervention ;

3. Considérant que par un mémoire en intervention déposé au cours de l'audience publique, après que la parole ait été donnée aux représentants des parties pour leurs observations orales, la Ligue des droits de l'homme demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de l'Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France ; que, par suite et compte tenu du délai de 48 heures imparti au juge des référés pour statuer, cette intervention tardive n'est pas recevable ;

Sur les fins de non recevoir opposées en défense :

4. Considérant, en premier lieu, qu'en l'absence, dans les statuts d'une association ou d'un syndicat, de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter cette association ou ce syndicat en justice ; qu'une habilitation à représenter une association ou un syndicat dans les actes de la vie civile doit être regardée comme habilitant à le représenter en justice ; qu'enfin, le défaut d'habilitation à agir du président d'une association n'est pas, en raison de la nature même de l'action en référé, qui ne peut être intentée qu'en cas d'urgence et ne permet de prendre que des mesures présentant un caractère provisoire, de nature à rendre sa requête irrecevable ;

5. Considérant qu'il résulte expressément de l'article 11 des statuts de l'Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France, adoptés le 31 mars 2012, que : « (...) *Le/La président(e) assure la gestion quotidienne de l'association. Il/Elle agit pour le compte du bureau, du conseil d'administration et de l'association et notamment : 1) Il/Elle représente l'association dans tous les actes de la vie civile et possède tous pouvoirs à l'effet de l'engager. / 2) Il/Elle peut, de sa propre initiative, intenter toutes les actions en justice pour la défense des intérêts de l'association ou pour promouvoir ses objets, consentir toutes transactions et former tous recours. (...)* » ; que, par suite, M. I.. Y..., président de l'Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France avait qualité pour agir en justice à l'encontre de l'arrêté litigieux et pour représenter l'association auprès du Tribunal ;

6. Considérant, en second lieu, 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 (...)* » ; que l'article R. 522-1 du même code prévoit, en son second alinéa, que : « *A peine d'irrecevabilité, les conclusions tendant à la suspension d'une décision 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* » ; que ces dernières dispositions ne sont pas applicables aux requêtes tendant à ce que soient ordonnées des mesures demandées sur le fondement de l'article L. 521-2 de ce code, même lorsqu'elles consistent en la suspension d'une décision administrative ;

7. Considérant qu'il suit de là que les fins de non recevoir opposées en défense doivent être écartées ;

Sur les conclusions tendant à la mise en œuvre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* » et qu'aux termes de l'article L. 521-2 de ce code : « *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* » ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté municipal n° 2016-1876 du 19 août 2016 : « *L'accès aux plages et à la baignade sur le territoire de la commune de Fréjus sont interdits à compter de la signature du présent arrêté jusqu'au dimanche 18 septembre 2016 inclus, date de fin de la surveillance des plages, 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. / Le port de vêtements pendant la baignade ayant une connotation contraire à ces principes y est également interdit* » ; que 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 ;

10. 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* » ; que 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...* » ;

11. Considérant que si le maire est chargé par les dispositions citées au point 10 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 ;

12. Considérant qu'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 Fréjus, de la tenue adoptée en vue de la baignade par certaines personnes ; qu'en l'absence de tels risques, les tensions invoquées par la commune au sujet de la construction de la mosquée de Fréjus ne sauraient suffire à justifier légalement la mesure d'interdiction contestée ; 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 à 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 ; que, par suite, 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 ; que les conséquences de l'application de telles dispositions, jusqu'au 18 septembre 2016 date de fin d'effet de la mesure de police, 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 ;

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

13. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Fréjus, en application de ces dispositions, la somme que demande la partie requérante ; que ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise 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 ;

**ORDONNE**

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de la Ligue des droits de l'homme n'est pas admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté n° 2016-1876 du maire de Fréjus en date du 19 août 2016 est suspendue.

Article 3 : Les conclusions présentées par l'Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France et par la commune de Fréjus au titre des dispositions 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 la commune de Fréjus et à la Ligue des droits de l'homme.

Copie en sera adressée au Préfet du Var.

Fait à Toulon, le 30 août 2016.

Le juge des référés,

Signé

D. L...

La République mande et ordonne au préfet du Var, en ce qui le concerne et 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,