

Eléments de correction

Séance 3, la police administrative

Devoir retenu : T.A. Bastia, Ord. 6.09.2016 (doc. 3 plaquette)

Eléments d'introduction :

Proposition de phrases d'accroche :

=> « *Les atteintes susceptibles d'être portées [aux libertés] ne sont admises que lorsqu'elles s'avèrent strictement nécessaires pour assurer le respect de l'ordre public ou pour opérer une conciliation avec une autre liberté.* » Commissaire du Gouvernement Corneille conclusions sous l'arrêt Baldy 10.08.1917.

=> M. Hauriou dans son Précis de droit administratif notait que « La police administrative « *ne pourchasse pas les désordres moraux ; elle est pour cela radicalement incompétente ; si elle l'essayait, elle verserait immédiatement dans l'inquisition et l'oppression des consciences* »

=> « *Pour la police, mérite d'être interdit tout ce qui provoque du désordre, mérite d'être protégé ou toléré tout ce qui n'en provoque point... elle n'essaie point d'atteindre les causes profondes du mal social, elle se contente de rétablir l'ordre matériel, l'ordre dans la rue. Elle ne pourchasse pas les désordres moraux, elle est pour cela radicalement incompétente ; si elle l'essayait, elle verserait immédiatement dans l'inquisition et dans l'oppression des consciences* ». « *Ce n'est pas que la société n'ait pas besoin d'ordre moral (...) Cela veut dire que la société est invitée à se protéger par d'autres institutions que celle de la police* » (Précis élémentaire de droit administratif, Sirey, 1933, pp. 549-550.)

Parenthèse : => **Attention** : les phrases d'accroche en matière de police administrative peuvent facilement entrer en relation avec l'actualité médiatique (interdiction de spectacles : affaires dites « Dieudonné », interdiction de manifestation (rave-party), assignations à résidence, perquisitions administratives : loi sur l'état d'urgence,...). Ici, la polémique suscitée par le port de tenues regardées comme manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse lors de la baignade et sur les plages - dites « burkinis » - a permis une accroche « journalistique ». Ceci doit rester une phrase d'accroche liée à la problématique juridique et ne saurait donner lieu à débat sociologique ou politique.

Les faits : Le 16 août 2016, le maire de la commune de Sisco a pris un arrêté interdisant à toute personne de se rendre sur les plages de la commune vêtue d'une tenue qui ne serait pas « correcte, respectueuse des bonnes mœurs et de la laïcité » et de se baigner dans des vêtements « ayant une connotation contraire » à ces principes. L'association Ligue des Droits de l'Homme a introduit un référé sur le fondement des dispositions de l'article L.521-1 du code de justice administrative devant le tribunal administratif de Bastia. C'est de ce référé dont il est question dans la décision commentée.

La demande : l'association Ligue des Droits de l'Homme demande la suspension de l'arrêté en cause jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond de la légalité de l'arrêté. Elle estime que cette mesure de

police restreint illégalement les libertés, puisque, selon elle, la mesure ne serait ni nécessaire ni proportionnée au regard des exigences du maintien de l'ordre public.

Le juge des référés du tribunal de Bastia n'a pas suivi cette argumentation, et a fait droit à l'argumentation de la commune, qui soutenait à l'inverse que les circonstances locales justifiaient que soit pris un tel arrêté.

Parenthèse : Il convient de préciser que les décisions du juge des référés n'ont pas pour vocation de faire évoluer la jurisprudence dès lors que le juge ne statue pas au fond. La rapidité de la procédure dans des affaires relatives aux libertés fondamentales place le juge des référés « sous la rampe des projecteurs » avec une médiatisation importante de ces décisions, ce qui ne doit pas conduire à s'écarter du commentaire d'arrêt demandé.

Problématique : Un maire d'une commune littorale peut-il interdire l'accès aux plages et à la baignade à toute personne n'ayant pas une tenue jugée correcte et respectueuse des bonnes mœurs et de la laïcité ? / Pour préserver l'atteinte à l'ordre public et la sécurité, les pouvoirs de police du maire d'une commune littorale l'autorisent-ils à interdire l'accès aux plages et à la baignade à toute personne n'ayant pas une tenue jugée correcte et respectueuse des bonnes mœurs et de la laïcité ?

Solution : Le cœur de la solution se situait dans les considérants 4 et 5.

En matière d'accès à la plage et de pratique de la baignade, le maire peut édicter des mesures de police dans le but de prévenir tout trouble à l'ordre public, dès lors que le risque de survenance de ce trouble est avéré et que la mesure est nécessaire, adéquate et proportionnée. Dans ce contexte, l'ordre public est composé des éléments classiques – sécurité, tranquillité, salubrité – mais aussi de façon plus spécifique, des éléments que sont le bon accès au rivage, la sécurité de la baignade, l'hygiène et la décence sur la plage.

Restriction du sujet : il est possible de ne pas commenter le considérant 3 de l'arrêt.

Parenthèse : le plan retenu est détaillé jusqu'aux 1°/2°, par souci de clarté ; vous n'êtes pas tenus de faire autant de sous-divisions. En revanche, si vous choisissez de faire des 1°/2°, il faut en faire partout et veiller à ce qu'il y ait des chapeaux à chaque fois.

Phrase d'accroche : Non seulement le JA a admis, sur le principe, que le maire puisse intervenir en matière de police de la baignade (partie I), mais il valide également la mesure de police en cause au regard des principes de nécessité et de proportionnalité des mesures (partie II).

I) L'admission aisée de l'intervention du maire en matière de police de la baignade

A) L'affirmation attendue de la compétence du maire en matière de police de la baignade

1°- L'affirmation de la compétence du maire sur le littoral de sa commune

Considérant n°2 : cite les textes qui fondent la compétence du maire sur le bord du littoral.

Ce faisant, le juge cherche à identifier l'autorité compétente en matière de police. On peut ici faire un rappel de cours succinct sur ce qu'est la police, et sur la nécessité de détenir un titre de compétence pour adopter une mesure de police. Bref rappel du partage de compétence de la police générale qui a pour objet le maintien de l'ordre public (une ou deux phrases)

Il est donc bienvenu que le juge vérifie la compétence de l'auteur de la mesure attaquée.

De plus, conformément à ce qu'énonce le juge, on peut observer que :

- D'une part, le maire détient le pouvoir de police municipale (article L2212-1, la loi donne compétence au maire en matière de police sur son territoire de façon très classique), qui s'exerce sur l'ensemble de sa commune, ce qui devrait inclure le littoral le cas échéant.
- D'autre part le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques au bord du rivage de sa commune. NB : il s'agit ici d'un partage de compétence, car au-delà d'une certaine limite (300 mètres à partir de la limite des eaux), la police est exercée par le préfet. (cf. également Art. L. 2213-23 La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux ; c'est également ce qu'indique le juge des référés du TA de Bastia dans son considérant 3).

2°- La référence à différents fondements textuels

Cons. 2 : Le juge cite 3 textes dont deux relèvent de la police générale (L.2212-1 et L.2212-2) : compétence et objet. Et un de la police spéciale : L.2213-23 du CGCT

- Rappel distinction PAG/PAS ; signaler qu'une même autorité peut avoir un pouvoir de police général, et un pouvoir de police spéciale.
- En matière de police des baignades et des activités nautiques, l'on relève qu'elle bénéficie d'un texte spécifique (L.2213-23 du CGCT), qui prévoit des interventions adaptées aux problèmes de sécurité que pose le littoral. Comme cela est souvent fait en doctrine, on peut considérer qu'il s'agit là d'une PAS.
- On peut (**Parenthèse** : il s'agit ici d'une proposition, vous pouvez vous limiter à expliquer qu'il s'agissait en l'espèce d'une PAS) toutefois observer que le juge maintient un certain flou sur ce point, puisqu'il s'appuie sur des fondements relevant de la PAG et de la PAS. Il ne s'agit pourtant pas ici d'un cas de concours de police (simple rappel : dans ce cas, la PAG ne pourrait être mise en œuvre que dans certaines conditions strictement définies). Il semble donc que le juge interprète la PAS de la baignade comme une police suffisamment proche, par ses fondements, ses objectifs, et sa procédure, de la PAG municipale, pour s'inspirer de cette dernière lors de la mise en œuvre de la première. Cela montre bien que la distinction conceptuelle PAG-PAS est certes utile pour appréhender et organiser la matière, mais rencontre en pratique des difficultés de mise-en-œuvre.

B) La définition rigoureuse de l'ordre public dans le cadre de la police de la baignade

1°- Le rappel classique des composants traditionnels de l'ordre public

Cons. 2 et 4. Le juge estime qu'en ce qui concerne la police de la baignade et de l'accès aux plages, l'ordre public est composé de la trilogie classique (sécurité, salubrité, tranquillité) ainsi que de considérations plus spécifiques : la sécurité de la baignade, le bon accès du rivage, l'hygiène et la décence. Le maire ne peut intervenir que s'il identifie un risque avéré d'atteinte à l'un de ces éléments.

- Il s'agit ici d'éléments très classiques en matière d'ordre public. -> rappel de cours sur la définition de l'ordre public. Les trois composants supplémentaires que sont la sécurité de la baignade, le bon accès du rivage, l'hygiène, semblent être des applications particulières de l'OP classique.
- Le rappel de la décence (qui a été consacré par deux arrêts dits « Beaugé » CE, 4 juillet 1924 , Lebon p.641 et CE, 30 mai 1930, Lebon p. 582. : valide l'interdiction faite aux baigneurs de se déshabiller sur la plage et de circuler en costume de bain, afin d'« assurer le maintien du bon ordre et de la décence »- en sens contraire un jugement isolé : TA Montpellier, 18 déc. 2007, n° 053863 : À propos d'un arrêté municipal de La Grande-Motte interdisant, en dehors des plages et de la promenade de la mer, de se trouver sur la voie publique en étant seulement vêtu d'une tenue de bain, le torse nu, du 1^{er} juin au 15 septembre, le tribunal administratif de Montpellier, a considéré qu'« il ne ressort pas des pièces du dossier que le port d'une tenue de bain ou le torse nu sur la voie publique ait été susceptible de provoquer dans la commune de La Grande-Motte des troubles matériels sérieux ». Les arrêtés municipaux subséquents n'ont pas donné lieu à de nouveaux recours et les de telles interdictions perdurent dans de nombreuses communes du littoral.). Il s'agit ici d'une composante immatérielle de l'ordre public.

Le JA reprend ici une longue tradition en matière d'OP, et son considérant de principe est rédigé de la même façon que l'ordonnance du CE intervenant au sujet d'un arrêté municipal similaire (C.E. 26 août 2016, Ligue des Droits de l'Homme et autres).

2°- Une circonscription de la notion d'ordre public à ses composantes classiques

Cons.4 : « il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations » que celles relevant de l'OP tel que préalablement défini.

Le juge des référés n'a pas vocation à faire évoluer la jurisprudence sur des questions de fond. Malgré la mention de la décence, le juge reste donc attaché à la définition d'un OP essentiellement matériel. Même s'il est largement défini, l'ordre public n'est pas sans limites. Le risque de porter atteinte à la dignité de l'être humain ou à l'égalité homme/femme ne semblent pas pouvoir fonder la mesure de police en cause, même si certains (cf. dans ce sens la position de Noëlle Lenoir au JCP G) contestent une telle position du JA, notamment au regard des jp Morsang-sur-Orge 1995 et Dieudonné 2014.

II) La validation cohérente de la mesure de police régissant la tenue des baigneurs contestée

A) La recherche consciencieuse de l'existence effective de risque de trouble à l'OP

1°- La vérification concrète de l'existence d'un risque

Cons. 5 : le juge recherche dans quelle mesure il y avait en l'espèce un risque avéré d'atteinte à l'ordre public.

- L'OP est donc ici mis en jeu sur son volet sécurité, car il risque d'y avoir des violences entre les administrés.

- le JA prend en compte des événements passés sur la plage de Sisco, territoire sur lequel le maire a compétence pour faire cesser toute atteinte ou risque avéré d'atteinte à l'OP.
- Analyse consciencieuse, qui prend en compte la violence des événements passés. Il est fréquent que le JA recherche de façon concrète ce qui justifie l'existence d'un risque (voir par exemple l'arrêt C.E. 3 mars 1993, *S.A. Carmag* relatif à un arrêté préfectoral interdisant la vente de boissons alcoolisées la nuit. Au regard des nombreux éléments démontrant concrètement l'existence d'un risque apportés par le préfet, le CE valide cet arrêté).
- Il était bienvenu de détailler ainsi les éléments permettant d'établir l'existence d'un risque.

2°- La prise en compte légitime des circonstances de temps et de lieu

En prenant en compte ce qui s'était passé sur le territoire de la commune concernée par l'arrêté pour apprécier l'existence d'un risque, le TA de Bastia estime qu'il y a ici un risque avéré au regard des circonstances locales.

Les circonstances de temps et de lieu sont une notion-clé en matière de PA ->Rappel de cours à ce sujet. Une autorité de PA doit toujours agir au regard des spécificités contextuelles de son territoire. Identifier ces circonstances « locales » est un des enjeux de l'appréciation concrète du risque de trouble à l'OP.

En ce qui concerne la décision commentée, il faut souligner que, confronté à des arrêtés semblables, le CE a par deux fois (C.E. 26 août 2016 et C.E. 26 septembre 2016) pu constater l'absence d'un tel risque sur le territoire de communes qui n'ont pas eu à connaître de faits similaires.

Le CE estimait que le contexte national (émotion et tensions suites aux attentats) ne permettait pas d'identifier un risque avéré d'atteinte à l'OP dans la première décision ; dans la seconde décision, c'est la survenance d'une altercation de faible gravité entre certains administrés de la commune et des personnes revêtues de tenues regardées comme manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse qui a été jugée insuffisante à faire craindre des atteintes futures à l'OP. Dans notre cas d'espèce, le TA de Bastia ne contredit aucune de ces positions. Il ne s'appuie pas sur le contexte national et fait état d'évènements autrement plus violents sur le territoire de la commune. Bien au contraire, en prenant en compte les circonstances locales, et en appréciant l'existence d'un risque d'atteinte à l'OP de façon concrète, le juge met en œuvre la ligne de conduite alors édictée par le CE.

B) Le contrôle limité de la proportionnalité de la mesure par le juge des référés

1°- La reconnaissance du caractère proportionné de la mesure

Cons. 2, le juge rappelle le principe de proportionnalité de la mesure et Cons. 5 « le maire de Sisco n'a pas pris une mesure qui ne serait pas adaptée, nécessaire et proportionnée ».

Rappel de cours : définition du contrôle de proportionnalité : CE, 19.05.1933 Benjamin,...

Mise en œuvre du contrôle de proportionnalité : l'autorité de police administrative doit veiller à ce que les restrictions apportées par la mesure de police à une liberté ne présentent pas un caractère

excessif par rapport aux buts en vue desquels elles ont été prises + il y a un contrôle de proportionnalité entre les mesures restrictives et le trouble à l'ordre public visé.

En l'espèce, le juge admet la proportionnalité de la mesure en donnant moins d'arguments que lorsqu'il cherchait à déterminer l'existence d'un risque de troubles à l'OP. Il ne prend pas le temps de préciser avec quelles libertés la protection de l'OP devait en l'espèce être concilié. On peut le regretter, mais cela s'explique par l'office limité du juge des référés. De plus, le juge prend toutefois le temps de mettre en valeur l'absence du caractère général et absolu de la mesure (2°)

Parenthèse : Il doit être rappelé qu'il s'agit d'une décision prise dans le cadre d'un référé à l'occasion duquel le contrôle du juge se limite « au moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision » (art.L.521-1 du code de justice administrative). Il ne s'agit pas d'un contrôle approfondi, mais bien au contraire d'un contrôle fait dans l'urgence. Le Conseil d'Etat était saisi sur un autre fondement : celui du référé liberté

2- L'absence de caractère général et absolu de la mesure

Cons. 4 : le juge s'appuie sur le fait que la mesure était limitée dans le temps pour la valider au regard du principe de proportionnalité.

- Rappel des notions de cours sur la prohibition des interdictions générales et absolues (TC 08.04. 1935 Action Française, CE 22 juin 1951, Daudignac) ; sauf si aucune autre mesure ne permet d'atteindre le même objectif de prévention d'un risque de trouble à l'OP. Tel paraît être le cas en l'espèce.

- Toutefois la durée d'application de la mesure correspond au moment où la plage est la plus usitée et elle est valable à toutes heures de la journée, ce qui peut permettre de discuter de son caractère suffisamment limité et proportionné. De plus, on peut regretter l'absence de précision sur les libertés mises en cause par la mesure. Si, comme le CE dans les précédents, on considère que la liberté d'aller et venir est en cause, alors on peut considérer l'interdiction durant toute la journée comme excessive.