

Faut-il interdire le port du burkini sur les plages ?

Liberté et sécurité
(Liberté d'expression – neutralité – laïcité)



Source : https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/droit-et-justice/burkini-le-conseil-d-etat-suspend-l-arrete-de-villeneuve-loubet_1796553.html

Documents :

1. Les pouvoirs du maire
2. Le cas des arrêtés dits « anti-burkini ».

1. Les pouvoirs du maire

Les préfets et les maires disposent de pouvoir de police dit de police administrative

La police administrative est une activité de l'administration publique dont la finalité est le maintien de l'ordre public. Ces actes sont décidés par les préfets ou les maires.

Un acte de police judiciaire est en relation avec une infraction pénale. Un acte de police administrative est en lien avec le respect ou le non-respect d'une règle qui émane de l'administration.

Le *code général des collectivités territoriales* définit les pouvoirs du maire en matière de police.

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2212-1 Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs. — [C. communes, art. L. 131-1.]

Art. L. 2212-2 La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment:

- 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies

publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices (L. n° 2008-1350 du 19 déc. 2008) «et monuments funéraires» menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles (L. n° 2001-1062 du 15 nov. 2001, art. 46) «ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées»;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, (L. n° 2007-297 du 5 mars 2007, art. 18) «les troubles» de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics; (...)

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces;

Relevez dans ce texte les fondements sur lesquels un maire a pu promulguer un arrêté interdisant le port du burkini sur les plages.

→ La notion d'ordre public

Pierre Mazeaud, juriste, membre du conseil constitutionnel en 2003, colloque « Libertés et ordre public »

L'ordre public n'est explicitement mentionné qu'une fois dans nos textes constitutionnels. C'est l'article 11 de la Déclaration de 1789 : "Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi".

L'ordre public résulte donc d'une construction jurisprudentielle tendant à assurer la garantie effective de droits et principes constitutionnels. Il s'agit de la notion stricte d'ordre public (et non d'un ordre public plus large, tel que l'ordre public social, sanitaire, écologique). Le "cœur" de cet ordre public (au sens strict du terme) me semble être le principe de la "sûreté" garantie par la Déclaration de 1789 : il n'est pas de liberté possible dans une société où les individus craignent pour la sécurité de leur personne. (...)

Il est cependant possible de dire que la définition donnée de l'ordre public par le Conseil constitutionnel est très proche de celle utilisée en droit administratif français depuis plus de deux siècles.

Elle recouvre "le bon ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique". En revanche, elle n'englobe pas, comme en matière administrative, "la dignité de la personne humaine", pour la raison que ce principe dispose d'un fondement spécifique dans le Préambule de la Constitution de 1946.

La **sûreté** renvoie à la garantie de la liberté individuelle qui consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de sa propriété. Elle désigne, par extension, la protection dont l'État se couvre (sûreté de l'État), celle qu'il organise (sûreté publique) ».

Source : d'après *Le vocabulaire juridique*, de G. Cornu.

Questions :

Que recouvre la notion d'ordre public en droit administratif ?

Distinguez la sûreté et la sécurité

2. Le cas des arrêtés dits « anti-burkini ».

- 1) Le contexte (sur le site Viepublique.fr)
- 2) Arrêté du 5 août 2016 – Commune de Villeneuve-Loubet
- 3) Extrait de la décision du Conseil d'État (26 août 2016, sur l'arrêté municipal de Villeneuve-Loubet)
- 4) Un article d'Ismaël Halissat paru dans Libération 26 août 2016 sur le rôle du Conseil d'État
- 5) Loi de 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public et exposé des motifs de la loi
- 6) Article de Stéphanie Henette Vauchez, professeur de droit, paru dans le Monde en 2016

Doc 1. Le contexte (sur le site Viepublique. fr)

En août et septembre 2016, le juge des référés du Conseil d'État a suspendu des mesures d'interdiction des tenues regardées comme manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse lors de la baignade et sur les plages, prise par des municipalité du littoral (Villeneuve-Loubet et Cagnes-sur-Mer)

Les vêtements en question, dénommés burkini, permettent de pratiquer des activités sportives ou de nager, tout en cachant tout le corps, à l'exception des pieds, des mains et du visage.

En août 2016, la mairie de Villeneuve-Loubet décide de l'interdire au motif qu'il représente un trouble de l'ordre public. Un recours est alors formé contre l'article 4.3 de cet arrêté par la Ligue des droits de l'homme (LDH) et deux particuliers, d'une part, et par l'Association de défense des droits de l'homme Comité contre l'islamophobie en France, d'autre part, pour demander au juge des référés du tribunal administratif de Nice de suspendre cet article. Le juge de référés a rejeté leur demande.

Les requérants font appel devant le juge des référés du Conseil d'État qui annule l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nice et ordonne la suspension de cet article.

Le Conseil d'État rappelle que les mesures de police municipale prises par un maire doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux seules nécessités du maintien de l'ordre public, et que le maire ne peut pas se fonder sur d'autres considérations. Précisant que le maire de Villeneuve-Loubet ne pouvait édicter des dispositions qui interdisent l'accès à la plage et 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, il suspend l'arrêté municipal du 5 août qui 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.

L'arrêté pris par le maire de Cagnes-sur-Mer le 24 août 2016 a été suspendu de la même manière par le Conseil d'État le 26 septembre 2016. Le Conseil a en outre estimé que "le fait qu'une altercation ait eu lieu entre une famille, dont deux membres portaient des "burkinis", et d'autres usagers de la plage ne faisait pas apparaître de risques avérés de troubles à l'ordre public de nature à justifier l'interdiction prononcée par l'arrêté contesté".

Source : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38383-laicite-creches-de-noel-burkini-decisions-du-conseil-det>

Doc 2. Arrêté du 5 août 2016 – Commune de Villeneuve-Loubet

Sur l'ensemble des secteurs de plage de la commune, l'accès à la baignade est interdit, du 15 juin au 15

septembre inclus, à toute personne ne disposant pas d'une tenue correcte, respectueuse des bonnes mœurs et du principe de laïcité, et 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 aux principes mentionnés ci-avant est strictement interdit sur les plages de la commune »

Source : cité dans la décision du CE

Doc 3. Conseil d'État, Ordonnance du 26 août 2016, 7 Extraits de la décision N°402742, 40277

<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/ce-ordonnance-du-26-aout-2016-ligue-des-droits-de-l-homme-et-autres-association-de-defense-des-droits-de-l-homme-collectif-contre-l-islamophobi>

Moyens du 1^{er} requérant : la Ligue des droits de l'homme

Ils soutiennent que :

- ils sont recevables à solliciter la suspension de l'exécution de l'arrêté contesté ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que, d'une part, l'arrêté préjudiciale de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation des requérants ainsi qu'aux intérêts qu'ils entendent défendre, d'autre part, l'appel a été formé dans les plus brefs délais et, enfin, l'arrêté contesté a vocation à produire ses effets jusqu'au 15 septembre 2016 ;
- l'arrêté contesté porte une atteinte grave et manifestement illégale 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 ;
- il ne repose sur aucun fondement juridique pertinent;
- la restriction apportée aux libertés n'est pas justifiée par des circonstances particulières locales.

Les considérants (les arguments de la juridiction administrative = ce qui motive la décision)

Le maire 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. (...)

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 Villeneuve-Loubet, de la tenue adoptée en vue de la baignade par certaines personnes

Le dispositif (la décision- solution du juge)

Article 1^{er} : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nice en date du 22 août 2016 est annulée.

Article 2 : L'exécution de l'article 4.3 de l'arrêté du maire de Villeneuve-Loubet en date du 5 août 2016 est suspendue.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Villeneuve-Loubet et celles de la Ligue des droits de l'homme, de M. Lavisse, de M. Rossi, et de l'Association de défense des droits de l'homme

Collectif contre l'islamophobie en France 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 la Ligue des droits de l'homme, à M. Lavisse, à M. Rossi, à l'Association de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France, à la commune de Villeneuve-Loubet et au ministre de l'intérieur.

Doc 4. Le conseil d'état, ce garde-fou

Par [Ismaël Halissat](#) — Libération 26 aout 2016

Le Conseil d'Etat a deux missions : il conseille le gouvernement lors de la préparation de ses projets de loi et décrets et il est la juridiction administrative suprême. L'institution est dirigée depuis 2006 par Jean-Marc Sauvé. La contestation des actes administratifs d'une personne publique (l'Etat, les régions, les départements, les communes, les établissements publics) relève de la compétence de la juridiction administrative, et donc en dernier ressort du Conseil d'Etat. C'est dans le cadre de cette fonction de juge des actes de l'administration qu'il s'est prononcé vendredi sur la légalité de l'arrêté «anti-burkini». Comme la Cour de cassation pour l'ordre judiciaire, le Conseil d'Etat assure l'unité de la jurisprudence administrative. Ses décisions ont vocation à être suivies par les tribunaux et cours d'appel. Le Conseil d'Etat était saisi d'un référé-liberté, procédure d'urgence visant à empêcher une atteinte «*grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale*». Bernard Stirn, qui présidait l'audience jeudi, est à la tête de la section du contentieux.

Doc 5 Arrêté « anti-burkini » : la décision du Conseil d'État « est une leçon de droit sur la notion d'ordre public ».

Pour **Stéphanie Hennette-Vauchez**, professeure de droit public à l'université Paris-Ouest-Nanterre et directrice du Centre d'études et de recherches sur les droits fondamentaux (Crédof), cette décision, qui fera autorité pour toutes les juridictions administratives de France, « *revient à une conception très précise de la notion d'ordre public* ».

Stéphanie Hennette-Vauchez : C'est une belle victoire : la suspension de l'arrêté était l'issue la plus favorable du point de vue de la Ligue des droits de l'homme. Le Conseil d'Etat donne une définition de l'ordre public précise et éloignée en tout point de celle qui découlait des arrêtés municipaux en cause. La décision précise que les seules considérations admissibles pouvant légalement fonder une mesure de restriction des libertés, par la voie d'un arrêté municipal dans ce cas précis, sont des considérations de « *bon accès au rivage, de sécurité de la baignade, d'hygiène et de décence sur la plage* ».

Ces considérations sont rattachées à des circonstances de temps et de lieu. Et c'est seulement cette conception de l'ordre public qui peut fonder des mesures, qui doivent par ailleurs être adaptées, nécessaires et proportionnées. C'est une leçon de droit sur ce qu'est la notion d'ordre public. De plus, le Conseil d'Etat précise qu'il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations. Il explique que le contexte national spécifique dans lequel nous nous trouvons, d'émotions et d'inquiétudes qui résultent des attentats terroristes, ne suffit pas à justifier légalement une mesure d'interdiction.

Pourquoi était-il important que ces bornes juridiques soient posées ?

La question de la notion de bornes de l'ordre public est cruciale du point de vue de la préservation des droits et des libertés. Par définition, une mesure de police administrative est restrictive des libertés. Pour être légale, une mesure de police administrative doit se justifier par la préservation de l'ordre public. Donc, c'est mécanique, plus la notion de l'ordre public est vaste, plus on permet à l'autorité administrative des restrictions des libertés.

Il y a donc un enjeu crucial dans le fait de contenir la notion d'ordre public dans des limites bien précises. C'est une des grandes qualités de cet arrêt, qui revient à une conception très précise de la

notion d'ordre public. En l'occurrence, il n'y a aucun trouble à l'ordre public. On ne peut pas, quand on est une autorité communale, n'avoir aucun élément à mettre en avant qui puisse justifier la mesure en cause.

Quelles étaient les dérives possibles de ces arrêtés ?

Il avait de nombreuses dérives. C'est toujours très difficile de prévoir exactement quelle va être la longueur de la pente glissante sur laquelle on se lance lorsqu'on met en cause les libertés. C'est pour cela qu'il faut comprendre la mobilisation récurrente des juristes, des jurés et organisations de défense des droits de l'homme sur une multiplicité de sujets. Car nous savons qu'une petite atteinte à une liberté peut très bien, demain, entraîner une autre. Avant qu'on s'en rende compte, ces atteintes peuvent être considérables.

Ces arrêtés municipaux étaient lourds de conséquence sur l'équilibre général des libertés. Les dérives portaient d'une part sur une atteinte très importante à la liberté en général et notamment à la liberté religieuse, puisqu'on a focalisé le débat sur le burkini en tant que vêtement religieux. Mais c'est une atteinte à la liberté en général, car elle concerne la liberté de se vêtir. Une autre dérive de ces arrêtés était leur dimension discriminatoire, car ils visaient dans leur intention et dans les effets les femmes musulmanes.

Source : https://www.lemonde.fr/port-du-voile/article/2016/08/26/arrete-anti-burkini-la-decision-du-conseil-d-etat-est-une-lecon-de-droit-sur-la-notion-d-ordre-public_4988580_4987696.html

Questions :

- 1) Relevez ce qui, dans le texte de l'arrêté de Villeneuve-Loubet, justifie-t-il l'interdiction et ne relève pas de la question de laïcité ?
- 2) Quelles sont les libertés que l'arrêté enlève aux citoyens ?
- 3) Quel est le problème de droit posé au Conseil d'État ?
- 4) Relevez les arguments de Stéphanie Henette-Vauchez qui invalident l'arrêté à ses yeux.
- 5) Rédigez le plaidoirie de l'avocat de la commune de Villeneuve-Loubet lors de l'audience au Conseil d'État, sur la question de la conciliation entre liberté et sécurité.
- 7) Rédigez la plaidoirie de la Ligue des droits de l'homme lors de l'audience au Conseil d'État sur la même question.