

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°2503985

Ligue des droits de l'Homme

Ordonnance du 18 juillet 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 16 juillet 2025, la Ligue des droits de l'Homme, représentée par Me Ogier, demande au juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 15 juillet 2025 par lequel le maire de la commune de Mandelieu-la-Napoule a interdit le port de tenues de bain manifestant de façon ostensible une appartenance religieuse sur les plages de la commune jusqu'au 31 août 2025 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Mandelieu-la-Napoule une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- L'arrêté attaqué, qui interdit le port de tenues de bain manifestant de façon ostensible une appartenance religieuse sur les plages de la commune, porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle ;
- L'arrêté n'est justifié par aucun risque avéré de trouble à l'ordre public.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 juillet 2025, la commune de Mandelieu-la-Napoule, représentée par la SELARL Maillot avocats et associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de la Ligue des droits de l'homme en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que l'urgence n'est pas caractérisée, et qu'aucune atteinte n'a été portée à une liberté fondamentale.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Pérez, première conseillère, pour statuer sur les demandes de référé.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 18 juillet 2025 à 9 heures :

- le rapport de X, juge des référés ;
- les observations orales de Me Damiano pour la Ligue des droits de l'Homme, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens, et qui demande en outre qu'il soit enjoint à la commune de retirer de sa signalétique le pictogramme interdisant le port du burkini ; elle fait valoir que la condition d'urgence est caractérisée par l'atteinte grave et manifeste aux libertés, que la décision attaquée n'est pas conforme à la décision du Conseil d'Etat du 17 juillet 2023, qu'elle constitue une discrimination indirecte envers les femmes de confession musulmane, et que la commune se fonde sur des troubles à l'ordre public futurs donc non avérés ;
- et de Me Bard pour la commune de Mandelieu-la-Napoule, qui conclut aux mêmes fins, et qui fait valoir, en outre, que l'urgence n'est pas établie, que la décision attaquée est limitée dans le temps et justifiée par des troubles et heurts ayant eu lieu au cours de l'été 2024, et qu'elle ne constitue pas une discrimination.

La clôture d'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. La ligue des droits de l'Homme demande au juge des référés, saisi en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 15 juillet 2025 par lequel le maire de Mandelieu-la-Napoule a réglementé l'accès aux plages et la baignade sur le territoire de la commune entre le 15 juillet 2025 et le 31 août 2025, en interdisant « le port de tenues de bain manifestant de façon ostensible une appartenance religieuse », et d'enjoindre à la commune de retirer de ses panneaux signalétiques situés à l'entrée des plages le pictogramme interdisant le port du burkini.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

2. En premier lieu, l'article L. 521-2 du code de justice administrative dispose que : « 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 ».

3. En second lieu, 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 ». L'article L. 2213-23 du même code 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 (...). / Le maire est tenu d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles les baignades et les activités nautiques sont réglementées ».

4. Si le maire est chargé par les dispositions citées au point 4 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. 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.

5. Il résulte de l'instruction, et notamment de la motivation même de l'arrêté contesté et des observations présentées par la commune lors de l'audience, que le maire de Mandelieu-la-Napoule a entendu interdire le port de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse sur l'ensemble des plages de la commune, en vue de prévenir les troubles à l'ordre public susceptibles de s'y produire pendant la période de forte affluence estivale. A cet égard, elle se borne à faire état de troubles et de heurts qui auraient eu lieu sur les plages de la commune au cours de l'été 2024, ainsi que du contexte actuel de tensions interreligieuses. Toutefois, ni ces incidents, au demeurant non établis, ni le contexte de tensions interreligieuses ne sont susceptibles de faire apparaître que l'interdiction sur l'ensemble des plages de la commune de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse serait, à la date à laquelle a été pris l'arrêté contesté, justifiée par des risques avérés de troubles à l'ordre public. Dans ces conditions, le maire ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter une telle interdiction.

6. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté litigieux 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. 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. 521-2 du code de justice administrative. Par suite, il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Mandelieu-la-Napoule en date du 15 juillet 2025, et d'enjoindre à la commune de retirer de ses panneaux signalétiques installés à l'entrée des plages le pictogramme interdisant le port du burkini.

Sur les frais liés au litige :

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la Ligue des droits de l'Homme, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Mandelieu-la-Napoule la somme de 2 000 euros au titre de ces mêmes dispositions.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du maire de Mandelieu-la-Napoule en date du 15 juillet 2025 est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint à la commune de Mandelieu-la-Napoule de retirer de ses panneaux signalétiques le pictogramme interdisant le port du burkini.

Article 3 : La commune de Mandelieu-la-Napoule versera à la Ligue des droits de l'Homme une somme de 2 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Mandelieu-la-Napoule sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme et à la commune de Mandelieu-la-Napoule.

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

Fait à Nice, le 18 juillet 2025.

La juge des référés,

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur en ce qui le concerne et à tous commissaires 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 en chef,
Ou par délégation le greffier.