

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N°s 2305547,2305551

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Thierry Bonhomme  
Juge des référés

---

Le juge des référés

Ordonnance du 11 novembre 2023

---

D

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête, enregistrée sous le n° 2305547 le 10 novembre 2023, l'association Ligue des droits de l'homme (LDH), représentée par Me Lendom, demande au juge des référés :

1°) de suspendre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'arrêté n° 2023-954 du 8 novembre 2023 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a interdit la marche en soutien au peuple palestinien organisée par le collectif « pour une paix juste et durable entre Palestiniens et Israéliens » le samedi 11 novembre 2023 de 15 heures à 17h30 à Nice ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la situation d'urgence est remplie, dès lors que l'administration interdit une manifestation prévue dans les 3 jours ;
- il est porté une atteinte illégale et disproportionnée aux libertés d'expression et de réunion ;
- une manifestation ne peut être interdite du seul fait qu'elle a pour objet de soutenir la population palestinienne ;
- le motif invoqué par la préfecture tenant à ce qu'elle présuppose que des propos antisémites pourraient être tenus lors du rassemblement ne peut suffire à caractériser un risque de trouble à l'ordre public ;
- l'arrêté est disproportionné.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2023, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;

- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

II. Par une requête, enregistrée sous le n° 2305551 le 10 novembre 2023, l'association comité départemental des Alpes-Maritimes, comité Nice-Grasse du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) et l'association France Palestine Solidarité (AFPS), section de Nice, représentées par Me Djierdjian, demandent au juge des référés :

1°) de suspendre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'arrêté n° 2023-954 du 8 novembre 2023 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a interdit la marche en soutien au peuple palestinien organisée par le collectif « pour une paix juste et durable entre Palestiniens et Israéliens » le samedi 11 novembre 2023 de 15 heures à 17h30 à Nice ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2 500 euros à leur verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la situation d'urgence est remplie, dès lors que l'administration interdit une manifestation prévue à court délai ;
- il est porté une atteinte illégale et disproportionnée aux libertés d'expression et de réunion ;
- la préfecture ne démontre pas le risque de trouble à l'ordre public ni être dans l'incapacité d'encadrer la manifestation prévue ;
- l'arrêté est illégal dans ses motifs et au vu de son caractère disproportionné ;
- les faits antisémites relevés dans le département sont dénués de tout lien avec les membres du collectif et ne suffisent pas à justifier l'interdiction litigieuse ;
- l'objet de la manifestation n'a pas vocation à soutenir un peuple contre un autre ;
- la tenue successive des manifestations qui se sont déroulées à Nice les 28 octobre et 4 novembre n'ont donné lieu à aucun débordement ;
- les appels au cessez-le-feu et à une paix juste sont partagés par des membres de la communauté juive.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2023, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le règlement d'exécution 2023/1505 du Conseil du 20 juillet 2023 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) no 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) 2023/420 ;
- le code pénal ;

- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
- le code de justice administrative ;

La présidente du tribunal a désigné M. Bonhomme, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Après avoir entendu, au cours de l'audience publique du 11 novembre 2023 :

- le rapport de M. Bonhomme, juge des référés,
- les observations de Me Lendom, représentant la LDH,
- celles de Me Djierdjian, représentant le MRAP et l'AFPS,
- et celles de M. Huot, représentant le préfet des Alpes-Maritimes.

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

Considérant ce qui suit :

1. Le Collectif 06 pour une paix juste et durable entre Palestiniens et Israéliens a souhaité organiser une manifestation le samedi 11 novembre 2023 à partir de 15 heures à Nice. M. Masson a déposé au nom de ce collectif une déclaration à la préfecture. Les organisateurs ont déclaré vouloir cheminer depuis la place Garibaldi vers la place Masséna en passant par l'Olivier de la paix. Par un arrêté n° 2023-954 du 8 novembre 2023, le préfet des Alpes-Maritimes a interdit la manifestation ainsi déclarée. Par deux requêtes, qu'il y a lieu de joindre pour y statuer par une seule ordonnance, la LDH, le MRAP des Alpes-Maritimes et l'AFPS section de Nice demandent au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre cet arrêté.

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

2. 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. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* » Aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...)* ». Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire* ».

3. L'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure soumet à l'obligation de déclaration préalable « *tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique* ». Il résulte des articles L. 211-4 et R. 211-1 de ce code qu'il appartient au représentant de l'Etat dans le département, au préfet de police des Bouches-du-Rhône ou au préfet de police d'interdire par arrêté toute « *manifestation projetée de nature à troubler l'ordre public* ».

4. Le respect de la liberté de manifestation et de la liberté d'expression, qui ont le caractère de libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, doit être concilié avec l'exigence constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. Il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police, lorsqu'elle est saisie de la déclaration préalable prévue à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure ou en présence d'informations relatives à un ou des appels à manifester, d'apprécier le risque de troubles à l'ordre public et, sous le contrôle du juge administratif, de prendre les mesures de nature à prévenir de tels troubles, au nombre desquelles figure, le cas échéant, l'interdiction de la manifestation, si une telle mesure présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné aux circonstances, en tenant compte des moyens humains, matériels et juridiques dont elle dispose. Une mesure d'interdiction, qui ne peut être prise qu'en dernier recours, peut être motivée par le risque de troubles matériels à l'ordre public, en particulier de violences contre les personnes et de dégradations des biens, et par la nécessité de prévenir la commission suffisamment certaine et imminente d'infractions pénales susceptibles de mettre en cause la sauvegarde de l'ordre public même en l'absence de troubles matériels.

5. D'une part, les hostilités dont le Proche-Orient est actuellement le théâtre, à la suite des attaques commises par des membres du Hamas sur le territoire israélien le 7 octobre 2023, sont à l'origine d'un regain de tensions sur le territoire français, qui s'est notamment traduit par une recrudescence des actes à caractère antisémite. Dans ce contexte, les manifestations sur la voie publique ayant pour objet, directement ou indirectement, de soutenir le Hamas, organisation inscrite sur la liste de celles qui font l'objet de mesures restrictives spécifiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme par le règlement d'exécution du Conseil du 20 juillet 2023 visé ci-dessus, de justifier ou de valoriser les exactions telles que celles du 7 octobre 2023, sont de nature à entraîner des troubles à l'ordre public, résultant notamment d'agissements relevant du délit d'apologie publique du terrorisme. Toutefois, le seul usage du slogan « Palestine vaincra » ou du terme « apartheid », ou encore l'appel à la protection des populations civiles contre les bombardements israéliens sur Gaza ne sauraient être à eux seuls assimilés à un soutien au Hamas, à des propos antisémites ou à des agissements de provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence contre un groupe de personnes en raison de son appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion.

6. D'autre part, il appartient à l'autorité préfectorale, compétente en la matière en vertu des dispositions mentionnées au point 3, d'apprécier, à la date à laquelle elle se prononce, la réalité et l'ampleur des risques de troubles à l'ordre public susceptibles de résulter de chaque manifestation déclarée ou prévue, en fonction de son objet, déclaré ou réel, de ses caractéristiques propres et des moyens dont elle dispose pour sécuriser l'évènement. A ce titre, il revient au préfet compétent, sous le contrôle du juge administratif, de déterminer, au vu non seulement du contexte national décrit au point précédent, mais aussi des circonstances locales, s'il y a lieu d'interdire une manifestation présentant un lien direct avec le conflit israélo-palestinien, quelle que soit du reste la partie au conflit qu'elle entend soutenir, sans pouvoir légalement motiver une interdiction par la seule référence à l'instruction reçue du ministre ni la prononcer du seul fait qu'elle vise à soutenir la population palestinienne.

7. Pour interdire la manifestation en litige, le préfet des Alpes-Maritimes a estimé le risque de menace à l'ordre public élevé en raison, en premier lieu, des répercussions sur le territoire national d'un contexte géopolitique particulièrement tendu à la suite de l'attaque terroriste du Hamas du 7 octobre 2023 contre Israël et de l'évolution de la situation en cours, notamment de la contre-offensive de ce pays sur la bande de Gaza, en deuxième lieu, de circonstances locales particulières, en particulier la recrudescence d'actes antisémites et de faits

constitutifs de délits d'apologie du terrorisme à Nice et dans le département des Alpes-Maritimes ayant conduit à l'interpellation de 28 personnes dans le département depuis le 7 octobre 2023 et l'existence localement de vives tensions générées par le conflit comme en attestent les nombreux graffitis et inscriptions sur des façades d'immeubles privés et sur des biens publics situés à Nice notamment. L'arrêté en litige relate en outre un incident survenu lors de la manifestation du 4 novembre dernier concernant la découverte de l'apposition d'une croix gammée sur le sol d'une résidence d'un couple vivant à Nice, une inscription antisémite retrouvée le 5 novembre 2023 sur la porte d'entrée d'une femme de confession juive et une interpellation au centre-ville de Cannes le 6 novembre 2023 d'une femme en raison de menaces de morts sur des personnes de confession juive. Il est également fait état de différents slogans, sans préciser lesquels, qui ont été scandés lors des précédentes manifestations. L'arrêté fait état d'un climat grave et inquiétant tout en reconnaissant que les actes antisémites précités ne sont pas en lien avec les membres du collectif. Il souligne la forte inquiétude de la communauté juive des Alpes-Maritimes nécessitant une protection accrue et le risque d'attentat élevé porté à son niveau maximal dans le cadre du plan Vigipirate. Enfin, il fait valoir la forte mobilisation des forces de sécurité mobilisées ce samedi 11 novembre.

8. En premier lieu, il résulte de l'instruction que la manifestation prévue ce jour, à l'appel des mêmes organisateurs que celles qui se sont déroulées les 28 octobre et 4 novembre dernier sans heurts notoires, revendique notamment un cessez-le feu immédiat à Gaza et ses alentours, la levée du blocus et un embargo sur les armes, le déploiement d'une force d'interposition sous l'égide de l'ONU afin de protéger les populations civiles et l'acheminement de l'aide humanitaire et la création d'un corridor humanitaire, le respect des résolutions internationales, avec notamment la création d'un Etat palestinien. Il est vrai que la manifestation devrait rassembler davantage de personnes que les précédentes dès lors qu'un nombre maximum de 400 participants a été déclaré, l'appel au rassemblement étant soutenu par plusieurs organisations syndicales et partis politiques. Selon les associations requérantes, toutes les organisations ayant appelé à manifester disposent de leur service d'ordre interne. Il n'est pas établi, contrairement à ce qu'a fait valoir le représentant du préfet lors de l'audience, que le service d'ordre du collectif serait insuffisant dans son ampleur et ses modalités d'organisation, d'autant que les manifestations précédentes n'ont donné lieu à aucun débordement d'ampleur. Par ailleurs, les interpellations et faits antisémites relatés par le préfet, qui sont sans lien avec les membres du collectif ayant déclaré le rassemblement, ne peuvent être regardés comme suffisants pour interdire au collectif pour une paix juste et durable entre Palestiniens et Israéliens de manifester aujourd'hui. S'il se réfère dans ses observations à des événements observés en 2009 et 2014, ceux-ci sont trop anciens pour être pris en considération.

9. En second lieu, le préfet des Alpes-Maritimes fait état de forces de police particulièrement mobilisées par « l'élévation de la posture Vigipirate en urgence attentat » et par la nécessaire protection de la communauté juive. Il évoque dans ses écritures la situation particulière de ce week-end à l'occasion de diverses manifestations, notamment lors des commémorations de l'armistice du 11 novembre 1918, mais aussi la tenue du « Nice Japan Pop Show » au palais des expositions où plus de 8 000 personnes sont attendues. Toutefois, il résulte des débats de l'audience que les événements de commémoration du 11 novembre se tiennent avant 15 heures. Si lors de l'audience, le déroulement d'un match de football Cannes-Grasse ayant lieu ce même jour à Grasse, avec la présence d'une trentaine de visiteurs « ultra-cannois », a été signalé, cet événement commencera seulement à 18 heures. Dans ces conditions, il ne résulte pas de l'instruction qu'eu égard à la nature du rassemblement projeté d'une durée limitée, le préfet des Alpes maritimes ne serait pas en mesure d'assurer le maintien de l'ordre public dans le cadre de la manifestation litigieuse du seul fait de ce qu'elle ne serait pas interdite.

10. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté attaqué porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales d'expression et de réunion et que les requérants justifient de la condition d'urgence. Dans ces conditions, il y a lieu d'ordonner la suspension de l'arrêté du 8 novembre 2023 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a interdit la marche en soutien au peuple palestinien organisée par le collectif « pour une paix juste et durable entre Palestiniens et Israéliens » le samedi 11 novembre 2023 de 15 heures à 17h30 à Nice.

Sur les frais liés au litige :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, mettre à la charge de l'Etat une somme de 800 euros à verser à la LDH et la même somme au MRAP des Alpes-Maritimes et à l'AFPS, section de Nice.

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 8 novembre 2023 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a interdit la marche en soutien au peuple palestinien organisée par le collectif « pour une paix juste et durable entre Palestiniens et Israéliens » le samedi 11 novembre 2023 de 15 heures à 17h30 à Nice est suspendu.

Article 2 : L'Etat versera une somme de 800 euros à la LDH.

Article 3 : L'Etat versera une somme totale de 800 euros au MRAP des Alpes-Maritimes et à l'AFPS, section de Nice.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Ligue des droits de l'homme, à l'association comité départemental des Alpes-Maritimes, comité Nice-Grasse du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples, à l'association France Palestine Solidarité, section de Nice et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée pour information au préfet des Alpes-Maritimes et au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nice.

Fait à Nice, le 11 novembre 2023.

Le juge des référés,

signé

T. BONHOMME

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer 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,  
Pour le greffier en chef,  
Ou par délégation la greffière,