



CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2016

Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier,
portant sur un sujet de droit public

EPREUVE N° 5

Durée : 4 h
Coefficient : 3

SUJET :

Vous êtes administrateur(trice) à la direction générale de la vie urbaine d'une commune qui connaît des enjeux de sécurité particulièrement aigus. Le nouveau directeur général vous demande, pour sa prise de poste, de lui préparer une note sur les enjeux et les évolutions normatives et jurisprudentielles en matière de police administrative et d'ordre public.

Il vous suggère de consulter les services en charge de la police municipale et de la tranquillité publique, des manifestations et de l'occupation du domaine public ainsi que des affaires juridiques et du contentieux.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Conseil d'État, 9 novembre 2015, SARL Les productions de la Plume et M. Dieudonné M'Baia M'Baia et AGRIF [extraits]	Page 3
Document n° 2	Conseil d'État, ordonnance du 16 avril 2015, Société Grasse Boulange [extraits]	Page 5
Document n° 3	Conseil d'État, 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Oise [extraits]	Page 6
Document n° 4	« Dignité de la personne humaine et police administrative : les noces de porcelaine d'un mariage fragile », Olivier Bonnefoy, in : Actualité juridique du droit administratif 2016 (n° 8) [extraits]	Page 7
Document n° 5	Tribunal administratif de Nice, ordonnance du 22 août 2016, Ligue des droits de l'Homme et autres- Association de	Page 9

défense des droits de l'Homme- Collectif contre l'islamophobie en France [extraits]

Document n° 6	Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, article 8	Page 11
Document n° 7	Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'État, intervention à l'occasion du colloque sur l'ordre public organisé par l'Association française de philosophie du droit, 17 et 18 septembre 2015 [extraits]	Page 12
Document n° 8	Article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales	Page 13
Document n° 9	Article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales	Page 14
Document n° 10	Article L. 132-7 du code de la sécurité intérieure	Page 15
Document n° 11	Comité interministériel de prévention de la délinquance, « Le maire et la prévention de la délinquance», La documentation française, novembre 2014 [extraits]	Page 16
Document n° 12	Conseil d'État, 27 juillet 2015, M. Baey	Page 18
Document n° 13	Conseil d'État, Assemblée, 22 juin 1951, Daudignac	Page 19
Document n° 14	Conseil d'État, 12 mars 1968, Ministère de l'intérieur contre Époux Leroy	Page 20
Document n° 15	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 52	Page 21
Document n° 16	Conseil d'État, ordonnance du 23 septembre 2015, Association des musulmans de Mantes Sud [extraits]	Page 22
Document n° 17	Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence	Page 25
Document n° 18	Conseil d'État, 17 décembre 2015, avis de la section de l'intérieur sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme [extraits]	Page 26
Document n° 19	Conseil d'État, 6 juillet 2016, M. E. et autres, M. H. et autres [extraits]	Page 28
Document n° 20	Défenseur des droits, communiqué de presse « État d'urgence : le Défenseur des droits réitère ses recommandations relatives à la mise en œuvre des perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence », 20 juillet 2016	Page 30
Document n° 21	Défenseur des droits, rapport annuel d'activité, « Les contributions à la réflexion et aux pratiques professionnelles », 2015 [extraits]	Page 31

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies :** pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Document n° 1

Conseil d'État, 9 novembre 2015, *SARL Les productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala et AGRIF*

(M. B. Stirn) [...]

3. *Considérant* qu'après avoir rappelé le contexte général dans lequel s'inscrit la représentation du spectacle « Le Mur » de M. M'Bala M'Bala, la circulaire attaquée du ministre de l'intérieur prescrit aux préfets l'interprétation qu'il convient de faire des textes et de la jurisprudence relative aux cas dans lesquels la préservation de l'ordre public justifie que soient prises des mesures d'interdiction de certaines représentations, tout en les incitant à faire preuve d'une vigilance particulière à l'égard des représentations des spectacles de M. M'Bala M'Bala ;

4. *Considérant* qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ; que l'autorité investie du pouvoir de police peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une manifestation qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine ;

5. *Considérant* que l'exercice de la liberté d'expression est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; qu'il appartient aux autorités chargées de la police administrative de prendre les mesures nécessaires à l'exercice de la liberté de réunion ; que les atteintes portées, pour des exigences d'ordre public, à l'exercice de ces libertés fondamentales doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées ;

6. *Considérant*, en premier lieu, qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police administrative de prendre les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées pour

prévenir la commission des infractions pénales susceptibles de constituer un trouble à l'ordre public sans porter d'atteinte excessive à l'exercice par les citoyens de leurs libertés fondamentales ; que, dans cette hypothèse, la nécessité de prendre des mesures de police administrative et la teneur de ces mesures s'apprécient en tenant compte du caractère suffisamment certain et de l'imminence de la commission de ces infractions ainsi que de la nature et de la gravité des troubles à l'ordre public qui pourraient en résulter ; qu'il suit de là que, contrairement à ce qui est soutenu, le ministre de l'intérieur, qui n'a au demeurant pas édicté de critères contraignants, n'a pas méconnu l'étendue des pouvoirs de police administrative en rappelant que l'autorité qui les détient peut, pour apprécier la nécessité d'interdire la représentation d'un spectacle, tenir compte de l'existence de condamnations pénales antérieures sanctionnant des propos identiques à ceux susceptibles d'être tenus à l'occasion de nouvelles représentations de ce spectacle, de l'importance donnée aux propos incriminés dans la structure même du spectacle ainsi que des éventuelles atteintes à la dignité de la personne humaine qui pourraient en résulter ; que la circonstance que les propos et gestes en cause sont diffusés sur internet ne fait pas obstacle à l'interdiction de représentation d'un spectacle ; que la circonstance alléguée que les mesures envisagées par la circulaire se révéleraient insuffisantes est sans incidence sur sa légalité ;

7. *Considérant* que la circulaire attaquée du ministre de l'intérieur rappelle aux préfets qu'il leur appartient d'informer les maires sur les conditions dans lesquelles ils peuvent légalement interdire la représentation d'un spectacle dans le cas où le risque que soient tenus des propos et gestes de nature à porter

atteinte à la dignité de la personne humaine est établi avec un degré suffisant de certitude, de les assister dans l'édiction de telles mesures ou, lorsque les conditions de l'interdiction sont réunies, de se substituer à ces derniers ; qu'il résulte de ce qui a été dit au point précédent que, ce faisant, le ministre de l'intérieur n'a pas méconnu l'étendue des pouvoirs de police ni, en tout état de cause, méconnu les principes de nécessité et de proportionnalité auxquels est subordonnée l'édiction de mesures de police ;

8. *Considérant*, en troisième lieu, que des propos et gestes, notamment ceux à caractère antisémite, incitant à la haine raciale et faisant l'apologie des discriminations, persécutions et exterminations perpétrées au cours de la seconde Guerre Mondiale, peuvent porter atteinte à la dignité de la personne humaine, alors même qu'ils ne provoqueraient pas de troubles matériels ; qu'ainsi, le ministre de l'intérieur n'a pas excédé sa compétence en

mentionnant, au nombre des éléments permettant de justifier l'interdiction de la représentation d'un spectacle par l'autorité de police, les propos ou scènes qui seraient susceptibles de porter atteinte à la dignité de la personne humaine ;

9. *Considérant*, enfin, qu'eu égard à l'objet de la circulaire attaquée, l'association requérante ne peut utilement invoquer une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi ;

10. *Considérant* qu'il résulte de tout de qui précède que, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par le ministre de l'intérieur, l'AGRIF, la SARL Les productions de la Plume et M. M'Bala M'Bala ne sont pas fondés à demander l'annulation de la circulaire qu'ils attaquent ; que leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ; [...]

Document n° 2

Conseil d'État, ordonnance du 16 avril 2015, *Société Grasse Boulange*

1. *Considérant* 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. [...] » ;

2. *Considérant* qu'il résulte de l'instruction que la société SARL « Grasse Boulange » expose depuis plusieurs années, dans la vitrine de la boulangerie qu'elle exploite (...) des pâtisseries en ganache recouverte de chocolat noir représentant deux figurines dénommées « Dieu » et « Déesse » ; qu'après avoir vainement demandé au maire de Grasse d'exercer ses pouvoirs de police pour faire cesser l'exposition au public de ces pâtisseries, le conseil représentatif des associations noires (CRAN) a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Nice d'une demande, présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, tendant à ce qu'il soit enjoint au maire de Grasse d'interdire l'exposition au public de ces pâtisseries ; que la société SARL « Grasse Boulange » relève appel de l'ordonnance du 26 mars 2015 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Nice a fait droit à cette demande ;

3. *Considérant* qu'il ressort des pièces de la procédure que M. X, liquidateur de la SARL « Grasse Boulange », ainsi que cette société, qui poursuit l'exploitation de la boulangerie (...), ont été mis en cause en qualité de parties par le juge des référés du tribunal administratif de Nice ; que, dès lors, contrairement à ce que

soutient le CRAN dans une fin de non recevoir, la SARL « Grasse Boulange » est recevable à relever appel de l'ordonnance du 26 mars 2015 ;

4. *Considérant* qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique » ; qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ;

5. *Considérant* que si l'exposition, dans la vitrine de la boulangerie située 5 rue Thouron à Grasse, de pâtisseries figurant des personnages de couleur noire présentés dans une attitude obscène et s'inscrivant délibérément dans l'iconographie colonialiste est de nature à choquer, l'abstention puis le refus du maire de Grasse de faire usage de ses pouvoirs de police pour y mettre fin ne constituent pas en eux-mêmes une illégalité manifeste portant atteinte à une liberté fondamentale qu'il appartiendrait au juge administratif des référés de faire cesser ;

6. *Considérant* qu'il résulte de ce qui précède que la SARL « Grasse Boulange » est fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a fait droit à la demande du CRAN ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la société requérante présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; [...]

Document n° 3

Conseil d'État, 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*

(*Mlle Laigneau, rapporteur ; M. Frydman, commissaire du gouvernement*) [...]

Considérant qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine ;

Considérant que l'attraction de « lancer de nain » consistant à faire lancer un nain par des spectateurs conduit à utiliser comme un projectile une personne affectée d'un handicap physique et présentée comme telle ; que, par son objet même, une telle attraction porte atteinte à la dignité de la personne humaine ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale pouvait, dès lors, l'interdire même en l'absence de circonstances locales particulières et alors même que des mesures de protection avaient été prises pour assurer la sécurité de la personne en cause et que celle-ci se prêtait librement à cette exhibition, contre rémunération ;

Considérant que, pour annuler l'arrêté du 25 octobre 1991 du maire de Morsang-sur-Orge interdisant le spectacle de « lancer de nains » prévu le même jour dans une discothèque de la ville, le tribunal administratif de Versailles

s'est fondé sur le fait qu'à supposer même que le spectacle ait porté atteinte à la dignité de la personne humaine, son interdiction ne pouvait être légalement prononcée en l'absence de circonstances locales particulières ; qu'il résulte de ce qui précède qu'un tel motif est erroné en droit ;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'État saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens invoqués par la société Fun Production et M. X... tant devant le tribunal administratif que devant le Conseil d'État ;

Considérant que le respect du principe de la liberté du travail et de celui de la liberté du commerce et de l'industrie ne fait pas obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir de police municipale interdise une activité même licite si une telle mesure est seule de nature à prévenir ou faire cesser un trouble à l'ordre public ; que tel est le cas en l'espèce, eu égard à la nature de l'attraction en cause ;

Considérant que le maire de Morsang-sur-Orge ayant fondé sa décision sur les dispositions précitées de l'article L. 131-2 du code des communes qui justifiaient, à elles seules, une mesure d'interdiction du spectacle, le moyen tiré de ce que cette décision ne pouvait trouver sa base légale ni dans l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni dans une circulaire du ministre de l'intérieur, du 27 novembre 1991, est inopérant. [...]

« Dignité de la personne humaine et police administrative : les noces de porcelaine d'un mariage fragile », Olivier Bonnefoy, in : *Actualité juridique du droit administratif*, 2016 (n° 8)

[...] La reconnaissance de la notion de dignité de la personne humaine comme chef de compétence des autorités de police administrative générale s'apparente à un mariage de circonstance. Il est donc fragile par nature. La consécration opérée en 1995 a été dictée bien plus par la finalité poursuivie par les pouvoirs publics que par une quelconque unité conceptuelle de la notion. Depuis vingt ans, son application a dû par conséquent demeurer limitée, et ce d'autant plus que la dignité de la personne humaine conduit à fortement altérer le régime juridique libéral des actes de police administrative.

La dignité de la personne humaine présente toutes les caractéristiques d'une « notion fonctionnelle », à savoir une notion procédant « directement d'une fonction qui [lui] confère seule [sa] véritable unité » (G. Vedel, « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », *JCP* 1950). Il s'agit par conséquent d'une notion ouverte, « prête à s'enrichir de tout l'imprévu du futur » (G. Vedel, « De l'arrêt *Septfonds* à l'arrêt *Barinstein* [la légalité des actes administratifs devant les tribunaux judiciaires] »). Certes critiquable (G. Tusseau, « La notion [trop] fonctionnelle de notion fonctionnelle », *RFDA*, 2009), l'utilisation de la notion fonctionnelle permet de décrire parfaitement la réalité jurisprudentielle de la notion de dignité de la personne humaine. La consécration de cette dernière en tant que composante de l'ordre public s'explique par les circonstances propres aux espèces présentées devant le juge administratif (CE, Ass., 27 oct. 1995, préc.). Les attractions de « lancer de nain », organisées dans certaines discothèques, avaient suscité l'indignation de la classe politique et de représentants de la société civile. Le ministre

de l'intérieur de l'époque, Philippe Marchand, a dès lors édicté une circulaire prescrivant aux préfets de recommander aux maires leur interdiction systématique. Ce texte, daté du 27 novembre 1991, s'appuyait notamment sur la jurisprudence administrative en matière de moralité publique et sur l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme (Rép. min. int. à la question écrite n° 9662 de M. J.-P. Delevoye, JO Sénat, 2 mars 1995). Les maires de Morsang-sur-Orge et d'Aix-en-Provence exécutèrent la circulaire ministérielle en interdisant la tenue de ce type de manifestation sur le territoire de leurs communes. La lecture des conclusions du commissaire du gouvernement sur les arrêts du Conseil d'État rendus le 27 octobre 1995 permet de comprendre le cheminement suivi par le juge administratif (P. Frydman, « L'atteinte à la dignité de la personne humaine et les pouvoirs de police municipale. A propos des lancers de nains », concl. sur CE, Ass., 27 oct. 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence*). Dans un premier temps, il a été recherché s'il existait un fondement juridique permettant de conclure à la légalité des arrêtés municipaux. Le commissaire du gouvernement a constaté l'impossibilité d'opérer une substitution de base légale au profit des pouvoirs de police spéciale accordés aux maires avant d'observer que les missions traditionnelles de la police administrative générale ne pouvaient pas plus légitimer leur intervention en l'espèce. L'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme était également inopérant. Ce dernier ne saurait permettre aux autorités administratives d'agir en dehors des règles de compétence en vigueur sur le plan interne. Fort de ce constat, et résolument persuadé de la nécessité de maintenir les interdictions contestées, Patrick

Frydman a « découvert » le principe de dignité de la personne humaine en se fondant sur un ensemble de textes et de jurisprudences concordantes, ce qui n'est pas sans rappeler la méthode suivie afin de dégager un principe général du droit. L'union de la notion de dignité de la personne humaine avec les pouvoirs des autorités de police administrative générale s'apparente donc bel et bien à un mariage de circonstance. Vingt ans plus tard, il est possible de se demander si la jurisprudence postérieure a permis de consacrer l'unité conceptuelle de la notion ainsi dégagée. Une première conclusion s'impose au regard des espèces où l'atteinte à la dignité de la personne humaine a été rejetée. Il résulte de ces décisions de rejet que le caractère érotique ou pornographique de certaines activités ne suffit pas à caractériser une telle atteinte. Dans les conclusions précitées, Patrick Frydman expliquait, dès 1995, que ce type de manifestations ne saurait être considéré, dans la société contemporaine, comme attentatoire à la dignité de la personne humaine. Le Conseil d'État retiendra la même approche en annulant un arrêté municipal qui interdisait l'affichage publicitaire en faveur des messageries roses (CE, 8 déc. 1997, *Commune d'Arcueil c. Régie publicitaire des transports parisiens*). [...] Si cette ligne jurisprudentielle participe, en creux, à la définition conceptuelle de la notion, elle ne renseigne pas sur sa signification positive. Il convient donc de se tourner vers les décisions retenant une atteinte à la dignité de la personne humaine. Ces dernières ont toutes condamné la stigmatisation d'un groupe d'individus en raison de caractéristiques qui leur sont propres, rapprochant alors la notion de dignité du principe de non-discrimination. [...] Seulement, toute discrimination ne caractérise pas une atteinte à la dignité de la personne humaine. Ces deux notions ne se recourent pas exactement, elles ne se confondent pas. [...] De même, il n'est pas certain que toute atteinte à la dignité de la personne humaine relève nécessairement d'une discrimination.

[...] La portée absolue ainsi conférée à la notion de dignité de la personne humaine fragilise grandement le régime juridique libéral des actes de police administrative générale. Le constat marque la nécessité de déplacer l'intensité du contrôle de la portée de la mesure adoptée vers la caractérisation de l'atteinte alléguée. En d'autres termes, au regard des effets nécessairement emportés par un acte fondé sur le non-respect de la dignité, le juge doit être plus que jamais attentif à la réalité de cette atteinte et restrictif dans son interprétation de la notion de dignité. [...] Finalement, le constat dressé par Olivier Cayla à l'égard de l'utilisation de la notion de dignité de la personne humaine par le législateur peut être transposé à la réalité de son utilisation par les autorités de police administrative générale et le juge administratif. La portée absolue qui lui est reconnue, quand elle trouve à s'appliquer en tant que composante de l'ordre public, renforce la nécessité pour le juge d'en retenir une interprétation restrictive. L'enjeu est d'importance mais les évolutions récentes de la jurisprudence présentent le risque de participer à une extension sans précédent de la notion. Il conviendrait pourtant de ne pas trop fragiliser ce qui n'était déjà qu'un mariage de circonstance. [...]

Il y a vingt ans, P. Frydman mettait en garde les membres du Conseil d'État contre toute tentation de retenir une interprétation trop souple de la notion en s'appuyant sur des arguments d'une clairvoyance déconcertante : « Il ne suffit évidemment pas de quelques témoignages d'indignation isolés pour autoriser un maire à interdire un spectacle faute de quoi l'exercice du pouvoir de police ne manquerait d'ailleurs pas de devenir le terrain d'intervention privilégié des groupes de pression de tous bords... » (concl. préc.). La remarque est plus que jamais d'actualité. Si l'on vient de célébrer les noces de porcelaine d'un mariage fragile, il faudra suivre ce précieux conseil pour connaître les noces d'émeraude.

Document n° 5

Tribunal administratif de Nice, ordonnance du 22 août 2016, *Ligue des droits de l'Homme et autres – Association de défense des droits de l'Homme – Collectif contre l'islamophobie en France*

(A. Poujade ; D. Lemaitre ; C. Tukov) [...]

Sur l'existence d'une atteinte à une liberté fondamentale : [...]

13. *Considérant* qu'il appartient au juge des référés de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ; que comme il a été dit au point 9, la possibilité d'exprimer, dans des formes appropriées, ses convictions religieuses constitue une liberté fondamentale au sens et pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; qu'en revanche, dès lors que l'expression des convictions religieuses est inappropriée, la mesure de police qui tend à en prévenir les effets préjudiciables à « la sécurité publique, et la protection de l'ordre » est de nature à constituer une restriction légitime, au sens de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui ne peut être regardée comme une atteinte à cette liberté fondamentale au sens de ce même article L. 521-2 du code de justice administrative ;

14. *Considérant* que les requérants entendent soutenir, que l'arrêté municipal du 5 août 2016 interdit d'exprimer leurs convictions religieuses sous la forme du port du vêtement dit « burkini » sur les plages de Villeneuve-Loubet, et font valoir que cette interdiction porterait atteinte, au regard de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, à la liberté fondamentale d'expression de la conviction religieuse ; que par suite, il y lieu pour les juges des référés du tribunal

administratif de Nice d'examiner si, dans les circonstances de l'espèce, le port du vêtement de bain dit « burkini » sur les plages de cette commune correspond à l'expression appropriée de convictions religieuses ;

15. *Considérant* d'une part, que, comme l'illustre notamment l'assassinat d'un prêtre catholique dans son église à Saint-Étienne du Rouvray, le 26 juillet 2016, quelques jours avant l'arrêté municipal du 5 août 2016 qui est en litige, la coexistence des religions, qui est un élément constitutif du principe de laïcité, est combattue par le fondamentalisme religieux islamiste qui prône une pratique radicale de la religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française, et le principe d'égalité des sexes ; que dans ce contexte, le port d'un vêtement sur les plages pour y afficher, de façon ostentatoire, des convictions religieuses susceptibles d'être interprétées comme relevant de ce fondamentalisme religieux, est d'une part, non seulement de nature à porter atteinte aux convictions ou à l'absence de convictions religieuses des autres usagers de la plage, mais d'être ressenti par certains comme une défiance ou une provocation exacerbant les tensions ressenties par la population à la suite de la succession d'attentats islamistes subis en France, dont celui de Nice le 14 juillet 2016 et le dernier du 26 juillet 2016 qui a directement visé la religion chrétienne ; que ce port vestimentaire sur les plages peut également être perçu comme étant l'expression d'une revendication identitaire ; que, même si certaines femmes de confession musulmane déclarent porter, selon leur bon gré, le vêtement dit « burkini », pour afficher simplement leur religiosité, ce dernier, qui a pour objet de ne pas exposer le corps de la

femme comme il a été dit à l'audience, peut toutefois être également analysé comme l'expression d'un effacement de celle-ci et un abaissement de sa place qui n'est pas conforme à son statut dans une société démocratique ; qu'enfin, quelle que soit la religion ou la croyance concernée, les plages ne constituent pas un lieu adéquat pour exprimer de façon ostentatoire ses convictions religieuses ; que dans un État laïc, elles n'ont pas vocation à être érigées en lieux de culte, et doivent rester au contraire un lieu de neutralité religieuse ; que dans ces conditions, le port du vêtement dit « burkini » sur les plages de la commune de Villeneuve-Loubet ne peut être regardé comme constituant une expression appropriée des convictions religieuses ;

16. *Considérant* d'autre part, que les risques de troubles à l'ordre public procèdent de la situation décrite au point précédent à savoir l'amalgame qui pourrait être fait par certains entre l'extrémisme religieux et le vêtement dénommé « burkini » ou ceux qui estimeraient que cette tenue vestimentaire sur les plages dans le contexte des attentats et de l'état d'urgence est une forme de provocation de nature communautariste ou identitaire ; que le retentissement, parmi la population nationale et locale, notamment à la suite de l'attentat de Nice, de la polémique créée par le port de cette tenue vestimentaire sur les plages, dont la presse écrite et audiovisuelle fait un large écho, ne saurait être nié ; que ce retentissement, facteur de tensions supplémentaires au sein de la société française, requiert de prévenir, pendant une période limitée, « la période estivale », jusqu'au 15 septembre 2016, comme le rappelle l'arrêté municipal litigieux, des troubles à l'ordre public sur les plages enregistrant « une forte affluence », constituée d'usagers de toutes confessions et croyances ; que si les requérants font valoir qu'il incombe au maire de concilier l'exercice de ses pouvoirs de police avec le respect des libertés fondamentales, en estimant qu'il doit mobiliser des forces de police à cette fin, ces dernières ont été, et sont encore, particulièrement

sollicitées dans le contexte de l'état d'urgence mis en place pour faire face aux attentats suscités par l'extrémisme religieux islamique et il n'apparaît pas envisageable de les mobiliser encore davantage, notamment pour une police municipale aux effectifs qui sont limités, afin de protéger l'expression de convictions religieuses qui, en l'espèce, ne peuvent être regardées comme revêtant une forme appropriée ; que dans ces circonstances, l'interdiction du port de la tenue vestimentaire dite « burkini » sur les plages de Villeneuve-Loubet est, en l'état de l'instruction, nécessaire, adaptée et proportionnée au but poursuivi en matière de protection de l'ordre et de la sécurité publics ;

17. *Considérant* que, pour l'ensemble des motifs qui sont exposés aux points 15 et 16, les requérants ne justifient dès lors d'aucune atteinte, qui soit à la fois grave et manifestement illégale, aux libertés fondamentales que constituent l'expression, appropriée, des convictions religieuses et la liberté de conscience et des autres libertés qu'ils invoquent et qui en constituent les corollaires ; 18. *Considérant* par ailleurs que si les requérants font valoir que l'arrêté municipal qui prohibe ainsi le port de signes religieux lors de la baignade relève nécessairement du même régime juridique applicable à la réglementation des signes religieux dans la rue, le vêtement dit « burkini » est, comme ils l'ont précisé à la barre, une tenue de bain qui à ce titre, comme toute autre tenue de bain, ne saurait être portée de façon apparente dans la rue ; que la référence au régime juridique applicable aux signes religieux dans l'espace public que constitue la rue est dès lors inopérante pour contester un « règlement de police », comportant trente et un articles, qui a été pris exclusivement pour la « sécurité et l'exploitation des plages concédées par l'État » comme l'indique l'intitulé de l'arrêté municipal du 5 août 2016 qui est en litige, et constituant un secteur spécifique et restreint de la commune de Villeneuve-Loubet ; [...]

Document n° 6

Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, article 8

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Document n° 7

Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'État, intervention à l'occasion du colloque sur l'ordre public organisé par l'Association française de philosophie du droit, 17 et 18 septembre 2015

[...] Au sens le plus large, l'ordre public recouvre les valeurs essentielles du consensus social et du système juridique. L'excision, la polygamie, la répudiation sont contraires à l'ordre public français. La prohibition de l'inceste fait partie des « règles d'ordre public régissant le droit des personnes » (CC, décision du 9 novembre 1999). Il en va de même de l'interdiction de la maternité de substitution. Après l'abolition de la peine de mort, l'ordre public interdit d'extrader un étranger vers un pays où il risque d'être exécuté (CE, 1987, *Fidan* et 1993, *Aylor*). Après l'adoption de la loi sur le mariage entre personnes de même sexe, une convention internationale qui ferait obstacle au mariage en France d'un Français et d'un étranger du même sexe serait contraire à l'ordre public (Cass., 28 janvier 2015). Terme classique, les libertés publiques se définissent comme celles qui sont reconnues, organisées et garanties par l'autorité publique. Elles se distinguent de la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous le contrôle de l'autorité judiciaire et dont le Conseil constitutionnel a précisé qu'elle correspondait plutôt aux valeurs de l'*habeas corpus* britannique, absence de détention arbitraire, respect de la vie privée, du domicile et de la correspondance. Elles sont à situer par rapport aux droits de l'homme, prérogatives que la nature humaine confère à l'individu face à tout pouvoir. Elles apparaissent de plus en plus comme une composante des libertés fondamentales ou des droits fondamentaux [...], qui s'imposent à tous, même au législateur. [...] Dans ses conclusions sur l'arrêt *Jacquin* du 30 novembre 1906, le commissaire du gouvernement Romieu parlait déjà de « tutelle contentieuse » du juge administratif sur les mesures de police. L'idée est explicitée par le commissaire Chardenet

qui, dans ses conclusions sur l'arrêt *abbé Olivier*, du 19 février 1909, relatif aux manifestations religieuses sur la voie publique lors des enterrements, déclare aux membres du Conseil d'État appelés à se prononcer : « vous qui êtes appelés à jouer un peu le rôle de supérieur hiérarchique des autorités administratives [...] ».

[...] Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, des lois renforçant les moyens de lutte contre le terrorisme ont été adoptées dans de nombreux pays. Les attentats de Madrid en 2004, de Londres en 2005, de Paris en janvier 2015 ont continué de montrer l'ampleur des dangers et appelé à intensifier les moyens de les prévenir. [...] Le renseignement est l'un des instruments clés de la lutte contre le terrorisme [...]. La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement a pour objet de renforcer les moyens dont disposent les services de renseignement tout en encadrant leur action. [...] Le président de la République a fait, pour la première fois, usage, avant de promulguer cette loi, de son pouvoir de saisine du Conseil constitutionnel, auquel la loi a également été déférée par le président du Sénat et par soixante députés. Par sa décision du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a jugé la loi conforme pour l'essentiel aux exigences constitutionnelles. [...] Les mesures relatives à la lutte contre le terrorisme et au renseignement soulignent l'actualité des préoccupations qui visent à concilier ordre public et libertés publiques. Le colloque qui s'ouvre ce matin a ainsi choisi un sujet qui permet de rappeler des éléments inscrits dans l'histoire de notre droit public et de réfléchir à de grands débats d'aujourd'hui.

Document n° 8

Article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales

La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

- 1° Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;
- 2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'État dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;
- 3° Le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ;
- 4° En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou

que les conditions de son maintien soient assurées. L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application. Le préfet peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté.

La rétribution par l'État de la personne requise ne peut se cumuler avec une rétribution par une autre personne physique ou morale. La rétribution doit uniquement compenser les frais matériels, directs et certains résultant de l'application de l'arrêté de réquisition. Dans le cas d'une réquisition adressée à une entreprise, lorsque la prestation requise est de même nature que celles habituellement fournies à la clientèle, le montant de la rétribution est calculé d'après le prix commercial normal et licite de la prestation.

Dans les conditions prévues par le code de justice administrative, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, dans les quarante-huit heures de la publication ou de la notification de l'arrêté, à la demande de la personne requise, accorder une provision représentant tout ou partie de l'indemnité précitée, lorsque l'existence et la réalité de cette indemnité ne sont pas sérieusement contestables. En cas d'inexécution volontaire par la personne requise des obligations qui lui incombent en application de l'arrêté édicté par le préfet, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, sur demande de l'autorité requérante, prononcer une astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8 du code de justice administrative. Le refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende.

Document n° 9

Article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales

Le président du conseil départemental gère le domaine du département. À ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'État dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'État dans le département prévu à l'article L. 3221-5.

Document n° 10

Article L. 132-7 du code de la sécurité intérieure

Lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales peut procéder verbalement à l'endroit de leur auteur au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics, le cas échéant en le convoquant en mairie.

Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient, sauf impossibilité, en présence de ses parents, de ses représentants légaux ou, à défaut, d'une personne exerçant une responsabilité éducative à l'égard de ce mineur.

Document n° 11

Comité interministériel de prévention de la délinquance, « Le maire et la prévention de la délinquance », La documentation française, novembre 2014

[...] L'information du maire dans les champs policier et judiciaire

Les conditions dans lesquelles le maire peut obtenir des informations relevant des domaines policier et judiciaire ont été précisées par deux lois.

La loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité organisée a introduit un nouvel article dans le Code général des collectivités territoriales qui définit notamment les critères et les conditions dans lesquels le procureur de la République peut communiquer sur des mesures ou décisions de nature judiciaire paraissant nécessaires à la mise en œuvre d'actions de prévention.

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a instauré en faveur du maire :

- d'une part, la possibilité d'être informé, sous l'autorité du préfet de département, par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de la commune ;
- d'autre part, un mécanisme d'information réciproque entre le maire et le procureur de la République.

Les dispositions issues de la loi du 9 mars 2004

L'article L. 2211-2 du Code général des collectivités territoriales devenu L. 132-2 du Code de la sécurité intérieure, introduit par cette loi, dispose :

« Conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale, le maire est tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes ou les délits dont il acquiert la connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Le maire est avisé des suites données conformément aux dispositions de l'article 40-2 du même code. Le procureur de la République peut porter à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale toutes les mesures ou décisions de justice, civiles ou pénales, dont la communication paraît nécessaire à la mise en œuvre d'actions de prévention, de suivi et de soutien, engagées ou coordonnées par l'autorité municipale ou intercommunale.

Les dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal s'appliquent aux destinataires de cette information, sous réserve de l'exercice de la mission mentionnée à l'alinéa précédent »

Il ressort de ces dispositions que les informations que le procureur de la République peut être conduit à communiquer, s'agissant de situations individuelles, doivent avoir un lien direct et manifeste avec une mission effective du maire en matière de prévention.

Par exemple, une municipalité qui offrirait une structure support pour un chantier de placement extérieur ou encore pour l'accomplissement d'une peine de travail d'intérêt général ou d'une mesure de réparation pénale pourrait recevoir des informations sur les personnes susceptibles de bénéficier de telles décisions, ces informations étant indispensables à la bonne adéquation entre les postes proposés et le profil des bénéficiaires.

Les informations ainsi communiquées sont couvertes pour leurs destinataires par le secret professionnel et ne peuvent donc être diffusées à des tiers. Les modalités de leur transmission peuvent faire l'objet de la signature d'une convention (article L. 2211-2 alinéa 5 du Code général des collectivités territoriales devenu article 132-2 alinéa 5 du Code de la sécurité intérieure introduit par l'article 7 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance).

Dans la stricte mesure où elles sont nécessaires à la mise en œuvre du suivi et de l'accompagnement de la personne concernée, des données relatives à des infractions, condamnations et mesures de sûreté, ainsi obtenues, peuvent faire l'objet d'un traitement informatique dans les conditions définies par la CNIL. [...]

Document n° 12

Conseil d'État, 27 juillet 2015, *M. Baey*

(Mme Marie Gautier-Melleray, rapporteur ; M. Nicolas Polge, rapporteur public) [...]

6. *Considérant* que lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets ; qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A...demandait, outre la réparation du préjudice qu'il avait subi par la faute de la commune d'Hébuterne, d'ordonner à cette commune de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin aux pollutions dont il était victime ou, à défaut, de mettre à sa disposition une pâture saine ; qu'en rejetant ces conclusions au motif que les injonctions demandées n'étaient pas de celles que le juge administratif saisi d'un recours indemnitaire peut prononcer, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit ; [...]

Document n° 13

Conseil d'État, Assemblée, 22 juin 1951, *Daudignac*

(*M. Donnedieu de Vabres, rapporteur ; M. Gazier, commissaire du gouvernement*) [...]

Sur la légalité de l'arrêté du maire de Montauban en date du 2 mars 1949 :

Considérant que, par cet arrêté, le maire a soumis à une autorisation, dont les conditions étaient fixées par l'acte attaqué, l'exercice, même temporaire, de la profession de photographe sur la voie publique ; qu'il est constant qu'il a entendu viser ainsi notamment la profession dite de photographe-filmeur ;

Considérant que les opérations réalisées par ces photographes n'ont pas le caractère de ventes au déballage, soumises à autorisation spéciale du maire par la loi du 30 décembre 1906 ; qu'en admettant même qu'elles soient faites par des personnes ayant la qualité de marchand ambulant au sens de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1912, le maire, qui tient de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux inconvénients que ce mode d'exercice de la profession de photographe peut présenter pour la circulation et l'ordre public, - notamment en défendant à ceux qui s'y livrent de photographier les passants contre leur volonté ou en interdisant, en cas de nécessité, l'exercice de cette profession dans certaines rues ou à certaines heures, - ne saurait, sans méconnaître la loi précitée du 16 juillet 1912 et porter atteinte à la liberté de l'industrie et du commerce garantie par la loi, subordonner l'exercice de ladite profession à la délivrance d'une autorisation ; que, dès lors, le sieur X... est fondé à soutenir que l'arrêté attaqué est entaché d'excès de pouvoir ;

Document n° 14

Conseil d'État, 12 mars 1968, *Ministère de l'intérieur contre Époux Leroy*

(*M. Aberkane, rapporteur ; M. Dutheillet de Lamothé, commissaire du gouvernement*) [...]

Considérant que par l'arrêté attaqué en date du 28 juin 1965 pris en application de la disposition ci-dessus rappelée de l'article 107 du code susvisé, le préfet de la Manche a interdit l'activité des Photographes-filmeurs pendant la saison touristique sur toute la portion de la route nationale conduisant au Mont-Saint-Michel, ainsi que sur les aires de stationnement aménagées de part et d'autre de cette route ;

Considérant qu'il est constant que le Mont-Saint-Michel et ses abords immédiats connaissent, *durant* la saison estivale, une affluence exceptionnelle de touristes ; qu'il résulte de l'instruction que l'activité des photographes-filmeurs sur cette voie publique particulièrement encombrée, où les véhicules automobiles sont normalement appelés à circuler, stationner et manoeuvrer au milieu des piétons, présentait à la date à laquelle l'arrêté précité a été pris, pour le maintien de l'ordre, des dangers auxquels il n'était pas possible de remédier par une mesure moins contraignante ; que dans ces conditions le motif tiré par le tribunal administratif de ce que le préfet de la Manche ne pouvait, sans excéder les pouvoirs qu'il tient des articles 107 et 97 du code de l'administration communale, apporter au principe de la liberté du commerce et de l'industrie les restrictions figurant dans son

arrêté du 28 juin 1967 ne saurait justifier le dispositif du jugement susvisé par lequel ledit tribunal a annulé pour excès de pouvoir cet arrêté ;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'État, saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner l'autre moyen présenté en première instance contre ledit arrêté ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la zone d'application de cet arrêté s'étend sur le territoire des deux communes limitrophes du Mont-Saint-Michel et D'Ardevon ; qu'en vertu des dispositions ci-dessus rappelées de l'article 107 du code de l'administration communale, le préfet de la Manche était compétent pour réglementer l'activité des photographes-filmeurs dans la zone dont s'agit pour laquelle n'existait aucune réglementation municipale et que l'intervention de son arrêté n'était pas subordonnée à la condition légale d'une mise en demeure préalable adressée au maire de chacune des deux communes intéressées et restée sans résultat ;

Considérant que de tout ce qui précède il résulte que le ministre de l'Intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Caen a annulé pour excès de pouvoir l'arrêté susmentionné ; [...]

Document n° 15

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 52

1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

2. Les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.

3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

4. Dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions.

5. Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes.

6. Les législations et pratiques nationales doivent être pleinement prises en compte comme précisé dans la présente Charte.

7. Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres.

Document n° 16

Conseil d'État, ordonnance du 23 septembre 2015, *Association des musulmans de Mantes Sud*

[...]

Vu la procédure suivante :

L'association des musulmans de Mantes sud a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Versailles, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de la justice administrative, d'enjoindre au maire de la commune de Mantes-la-Ville de mettre à sa disposition une salle municipale lui permettant d'accueillir mille personnes, afin de célébrer la fête de l'Aïd-el-Kébir, le jeudi 24 septembre 2015, de sept à onze heures, sous astreinte de 100 euros par jour de retard. Par une ordonnance n° 1506105 du 18 septembre 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté sa demande.

Par une requête enregistrée le 21 septembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, l'association des musulmans de Mantes sud demande au juge des référés du Conseil d'État, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

- 1°) d'annuler cette ordonnance ;
- 2°) de faire droit à sa demande de première instance ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Mantes-la-Ville la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence est remplie, dès lors qu'elle ne dispose d'aucun lieu de culte pour la fête de l'Aïd-el-Kébir qui a lieu le jeudi 24 septembre 2015 et que toutes ses tentatives pour trouver un

autre lieu de culte ont été infructueuses ;

- le rejet implicite de sa demande par le maire de Mantes-la-Ville porte une atteinte grave et manifestement illégale à ses libertés de culte et de réunion ;
- le rejet contesté est entaché d'un défaut de motivation ;
- c'est à tort que le maire de Mantes-la-Ville a conclu à l'impossibilité de l'organisation de tout événement dans le gymnase en dehors du vendredi de 15 heures 30 à 17 heures 30 ;
- le rejet contesté est entaché d'une erreur de droit et de détournement de pouvoir ; - l'ordonnance attaquée est entachée d'une erreur de fait ou du moins d'une erreur manifeste d'appréciation quant à l'appréciation de la capacité d'accueil des deux salles municipales « Aimé Bergeal » et « Jacques Brel » ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 septembre 2015, la commune de Mantes-la-Ville conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les conclusions tendant à la mise à disposition de la salle Jacques Brel, présentées pour la première fois en appel, sont irrecevables. Elle soutient en outre que la condition d'urgence n'est pas remplie et que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Vu les observations, enregistrées le 23 septembre 2015, présentées par le ministre de l'intérieur ; vu les autres pièces du dossier ; vu : le code général des collectivités territoriales ; la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ; la loi n° 79-597 du 11 juillet 1979 ; le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'association des musulmans de Mantes sud et, d'autre part, la commune de Mantes-la-Ville et le ministre de l'intérieur ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 23 septembre 2015 à 9 heures au cours de laquelle ont été entendus : les représentants de l'association des musulmans de Mantes sud ; les représentants de la commune de Mantes-la-Ville ; et à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

1. *Considérant* 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. [...] » ;

2. *Considérant* que l'association des musulmans de Mantes Sud a demandé le 6 mai 2015, le 3 juin 2015, puis le 1er août 2015 au maire de Mantes-la-Ville la mise à disposition gracieuse ou la location du gymnase municipal « Aimé Bergeal », le 24 septembre 2015, de 7 heures à 11 heures afin de célébrer la fête de l'Aïd-el-Kebir ; qu'aucune suite n'ayant été donnée à ces demandes, elle a saisi le tribunal administratif de Versailles d'une demande présentée sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de Mantes-la-Ville de mettre à sa disposition une salle municipale le 24 septembre 2015, de 7 heures à 11 heures ; que, par une ordonnance du 18 septembre 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté cette demande ; qu'elle relève appel de cette ordonnance ;

3. *Considérant* qu'eu égard à l'objet de la demande présentée devant le premier juge, et alors même que les courriers adressés au maire de Mantes-la-Ville ne sollicitaient la mise à disposition que du gymnase « Aimé Bergeal », les conclusions, présentées en appel à titre subsidiaire, tendant à la mise à disposition de la salle de spectacle polyvalente « Jacques Brel » sont recevables ;

4. *Considérant* que les dispositions de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales prévoient que « des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. / Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. / Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation » ; que ces dispositions permettent à une commune, en tenant compte des nécessités qu'elles mentionnent, d'autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local qui lui appartient pour l'exercice d'un culte par une association, dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte ; qu'en revanche les collectivités territoriales ne peuvent, sans méconnaître les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'État, décider qu'un local dont elles sont propriétaires sera laissé de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte et constituera ainsi un édifice cultuel ; que si une commune ne peut rejeter une demande d'utilisation d'un tel local au seul motif que cette demande lui est adressée par une association dans le but d'exercer un culte, un tel refus peut être légalement fondé sur l'existence d'une menace à l'ordre public ou sur un motif tiré des nécessités de

l'administration des propriétés communales ou du fonctionnement des services ;

5. *Considérant* qu'il résulte de l'instruction et des échanges au cours de l'audience publique qu'environ un millier de personnes sont attendues pour la célébration de la fête de l'Aïd-el-Kebir organisée, le 24 septembre 2015 au matin, par l'association des musulmans de Mantes Sud ; que, selon les indications fournies par cette dernière, la cérémonie comportera un prêche d'une heure suivie d'une prière collective d'environ dix minutes ; que cette dernière a fait valoir, au cours de l'audience publique, que la mise à disposition d'une salle entre 7 et 9 heures seulement serait de nature à permettre le bon déroulement de cette cérémonie ; qu'en l'absence de tout local, susceptible d'accueillir un tel nombre de personnes, mis à la disposition de l'association requérante, non plus d'ailleurs qu'à celle de l'autre association locale regroupant les fidèles du culte musulman, le risque est avéré que la cérémonie se déroule dans des conditions comparables à celles dans lesquelles s'est tenue, le 18 juillet 2015, la fête de fin de Ramadan ; qu'à cette occasion, plus d'un millier de personnes se sont retrouvées aux abords du local de 90 mètres carrés qu'occupe l'association des musulmans de Mantes Sud ;

6. *Considérant* que s'il résulte de l'instruction que le gymnase « Aimé Bergeal », d'une part, est occupé le 24 septembre 2015 de 8 heures 30 à 17 heures par plusieurs classes du collège « Les plaisances », la salle de spectacle « Jacques Brel » n'est retenue que de 9 heures à 16 heures 30 pour les besoins de la formation aux premiers secours de plusieurs dizaines d'agents de la commune ; qu'il ressort du procès-verbal de la commission communale de sécurité, consécutif à la visite du 7 février 2012, que cette salle comporte, au rez-de-chaussée, une salle polyvalente de 511 mètres carrés susceptible d'accueillir, dans le respect des normes de sécurité, un effectif cumulé de 954 personnes ; que, dans ces conditions, le

refus de mettre à la disposition de l'association requérante une salle municipale afin de permettre d'accueillir la célébration de la fête de l'Aïd-el-Kebir porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés de réunion et de culte, constitutive d'une situation d'urgence ; qu'il résulte de ce qui précède que l'association des musulmans de Mantes Sud est fondée à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté, par l'ordonnance attaquée, la demande dont il était saisi ; que, dans les circonstances rappelées ci-dessus, il y a seulement lieu, afin de remédier à l'atteinte aux libertés fondamentales ainsi constatée, d'enjoindre au maire de Mantes-la-Ville de mettre à la disposition de l'association des musulmans de Mantes Sud la salle polyvalente « Jacques Brel » le 24 septembre 2015, de 7 heures à 9 heures, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction d'une astreinte ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Mantes-la-Ville la somme de 2 000 euros à verser à l'association des musulmans de Mantes Sud au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

ORDONNE

Article 1er : L'ordonnance du juge des référés du 18 septembre 2015 du tribunal administratif de Versailles est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Mantes-la-Ville de mettre à la disposition de l'association des musulmans de Mantes Sud la salle polyvalente « Jacques Brel » le 24 septembre 2015, de 7 heures à 9 heures.

Article 3 : La commune de Mantes-la-Ville versera la somme de 2 000 euros à l'association des musulmans de Mantes Sud au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association des musulmans de Mantes Sud est rejeté. [...]

Article 1 :

L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

Article 2 :

L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret. La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

Article 3 :

La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive.

Article 4 :

La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale.

Article 4-1 :

L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

Article 5 :

La déclaration de l'état d'urgence donne pouvoir au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 : 1° D'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté ; 2° D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ; 3° D'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics.

Document n° 18

Conseil d'État, 17 décembre 2015, avis de la section de l'intérieur sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme

Le Conseil d'État, saisi par le ministre de l'intérieur, des questions suivantes : [...]

EST D'AVIS DE RÉPONDRE DANS LE SENS DES OBSERVATIONS QUI SUIVENT :

I. - Pour prévenir la commission d'actions violentes de la part de personnes radicalisées, présentant des indices de dangerosité et connues comme telles par les services de police, sans pour autant avoir déjà fait l'objet d'une condamnation pour des faits de terrorisme, la loi peut-elle autoriser une privation de liberté des intéressés à titre préventif et prévoir leur rétention dans des centres prévus à cet effet ?

1. Aux termes des articles 7 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. » et « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ». L'article 66 de la Constitution dispose, « nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. »

Il s'ensuit qu'au regard des règles et principes de valeur constitutionnelle, en vertu desquels l'autorité judiciaire est chargée d'assurer le respect de la liberté individuelle, toute détention doit être décidée par l'autorité judiciaire ou exercée sous son contrôle.

Il appartient aux autorités de police administrative, afin d'assurer la protection de l'ordre public, de prendre des mesures à caractère préventif qui peuvent comporter des mesures affectant ou restreignant des libertés, mais elles ne peuvent prendre à ce titre des mesures privatives de liberté.

2. Seule une privation de liberté de très courte durée peut, le cas échéant, intervenir dans un cadre administratif. La liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si l'autorité judiciaire intervient alors dans le plus court délai possible (Conseil constitutionnel n° 79-109 DC du 9 janvier 1980, *Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine*).

Il en est ainsi d'une mesure de dégrisement d'ivresse publique, eu égard à la brièveté de cette privation de liberté - quelques heures au maximum - et à ses finalités (prévenir les atteintes à l'ordre public et protéger la personne en cause). L'absence d'intervention de l'autorité judiciaire ne méconnaît pas les exigences de l'article 66 de la Constitution parce que, ainsi « prévu, organisé et limité par la loi, le placement en chambre de sûreté n'est pas une détention arbitraire » (décision n° 2012-253 QPC du 8 juin 2012, *M. Mickaël D.*).

De même, si l'article 66 de la Constitution exige que toute privation de liberté soit placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, il n'impose pas que cette dernière soit saisie préalablement à toute mesure de privation de liberté. Dès lors, la compétence du préfet pour ordonner avant l'intervention du juge judiciaire l'hospitalisation d'office ne méconnaît pas les exigences tirées de l'article 66 de la Constitution (n° 2011-135/140 QPC, 9 juin 2011).

S'agissant de la rétention des étrangers en situation irrégulière, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en prévoyant que le juge judiciaire ne sera saisi, aux fins de prolongation de la rétention en vue de leur éloignement, qu'après l'écoulement d'un délai de cinq jours à compter de la décision de placement en rétention, a été assurée entre la protection de la liberté individuelle et les objectifs à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et de protection de l'ordre public une conciliation qui n'est pas déséquilibrée (n° 2011-631 DC du 9 juin 2011).

Ces privations de liberté de très courte durée n'ont été admises dans un cadre administratif qu'en raison de leur objet spécifique, soit d'assurer des soins et de protéger les personnes en cause, soit d'exécuter une mesure de police. Par ailleurs, ces mesures n'excèdent pas une rigueur non nécessaire.

3. S'agissant des personnes radicalisées, les mesures à prendre relèvent d'une autre logique, et en fonction des risques en cause et des éléments recueillis impliquent, selon le cas, à titre préventif des mesures de surveillance exclusives de toute détention ou l'engagement d'une procédure pénale pouvant se traduire par une détention décidée par l'autorité judiciaire.

4. En dehors de toute procédure pénale, la détention de personnes présentant des risques

de radicalisation est donc exclue, sur le plan constitutionnel.

5. Au plan conventionnel, elle l'est également.

En effet, aux termes de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales. »

Or, dans la liste de cas dressés par cet article, liste qui est limitative ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ne figure pas la détention, à des fins purement préventives, d'une personne non aliénée dont le comportement, tel celui d'un individu radicalisé, présenterait un danger pour la sécurité publique ou l'ordre public.

6. Au plan constitutionnel et au plan conventionnel, il n'est pas possible d'autoriser par la loi, en dehors de toute procédure pénale, la rétention, dans des centres prévus à cet effet, des personnes radicalisées, présentant des indices de dangerosité et connues comme telles par les services de police, sans pour autant avoir déjà fait l'objet d'une condamnation pour des faits de terrorisme. [...]

[...]

Sur les questions relatives aux conditions d'engagement de la responsabilité de l'État :

6. Toute illégalité affectant la décision qui ordonne une perquisition est constitutive d'une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État.

Saisi d'une demande indemnitaire, il appartient au juge administratif d'accorder réparation des préjudices de toute nature, directs et certains, qui résultent de l'illégalité fautive entachant l'ordre de perquisition. Le caractère direct du lien de causalité entre l'illégalité commise et le préjudice allégué ne peut notamment être retenu dans le cas où la décision ordonnant la perquisition est seulement entachée d'une irrégularité formelle ou procédurale et que le juge considère, au vu de l'ensemble des éléments produits par les parties devant lui, que la décision ordonnant la perquisition aurait pu être légalement prise par l'autorité administrative, au vu des éléments dont elle disposait à la date à laquelle la perquisition a été ordonnée.

7. En outre, les conditions matérielles d'exécution des perquisitions sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'État à l'égard des personnes concernées par les perquisitions. Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, les conditions de mise en œuvre des perquisitions ordonnées sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure, dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence.

En particulier, la perquisition d'un domicile de nuit doit être justifiée par l'urgence ou l'impossibilité de l'effectuer de jour. Sauf s'il existe des raisons sérieuses de penser que le ou les occupants du lieu sont susceptibles de réagir à la perquisition par un comportement dangereux ou de détruire ou dissimuler des éléments matériels, l'ouverture volontaire du lieu faisant l'objet de la perquisition doit être recherchée et il ne peut être fait usage de la force pour pénétrer dans le lieu qu'à défaut d'autre possibilité. Lors de la perquisition, il importe de veiller au respect de la dignité des personnes et de prêter une attention toute particulière à la situation des enfants mineurs qui seraient présents. L'usage de la force ou de la contrainte doit être strictement limité à ce qui est nécessaire au déroulement de l'opération et à la protection des personnes. Lors de la perquisition, les atteintes aux biens doivent être strictement proportionnées à la finalité de l'opération ; aucune dégradation ne doit être commise qui ne serait justifiée par la recherche d'éléments en rapport avec l'objet de la perquisition.

Toute faute commise dans l'exécution des perquisitions ordonnées sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 est susceptible d'engager la responsabilité de l'État. Il appartient au juge administratif, saisi d'une demande en ce sens, d'apprécier si une faute a été commise dans l'exécution d'une perquisition, au vu de l'ensemble des éléments débattus devant lui, en tenant compte du comportement des personnes présentes au moment de la perquisition et des difficultés de l'action administrative dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Les résultats de la perquisition sont par eux-mêmes dépourvus d'incidence sur la caractérisation d'une faute.

En cas de faute, il appartient au juge administratif d'accorder réparation des préjudices de toute nature, directs et certains, qui en résultent.

8. Si la responsabilité de l'État pour faute est seule susceptible d'être recherchée par les personnes concernées par une perquisition, la responsabilité de l'État à l'égard des tiers est engagée sans faute, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, en cas de dommages directement causés par des perquisitions ordonnées en application de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955.

Doivent être regardés comme des tiers par rapport à la perquisition les personnes autres que la personne dont le comportement a justifié la perquisition ou que les personnes qui lui sont liées et qui étaient présentes dans le lieu visé par l'ordre de perquisition ou ont un rapport avec ce lieu. Doivent notamment être regardés comme des tiers les occupants ou propriétaires d'un local distinct de celui visé par l'ordre de perquisition mais perquisitionné par erreur ainsi que le propriétaire du lieu visé par l'ordre de perquisition, dans le cas où ce propriétaire n'a pas d'autre lien avec la personne dont le comportement a justifié la perquisition que le bail concernant le lieu perquisitionné. [...]

Document n° 20

Défenseur des droits, communiqué de presse « État d'urgence : le Défenseur des droits réitère ses recommandations relatives à la mise en œuvre des perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence », 20 juillet 2016

L'attentat commis à Nice le 14 juillet a conduit le gouvernement à proroger une nouvelle fois l'état d'urgence pour une durée de six mois dès l'entrée en vigueur de la loi. Les dispositions applicables aux perquisitions administratives, suspendues au cours de la période précédente, sont rétablies tandis qu'il sera désormais possible de procéder à la saisie et à l'exploitation des données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur le lieu de perquisition, mesures qui seront entourées des garanties exigées par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 19 février 2016.

Le Défenseur des droits, Jacques Toubon, a déjà exprimé à plusieurs reprises ses réserves sur cet « état d'exception permanent », de nature à fragiliser l'état de droit et l'exercice des libertés fondamentales.

Le Défenseur des droits tient à réitérer les recommandations qu'il a émises dans le cadre de sa contribution au suivi de l'application de l'état d'urgence, d'une part, le 26 février 2016 dans une décision relative à l'intervention des forces de police et de gendarmerie dans un domicile où sont présents des enfants et la seconde, d'autre part, le 26 mai 2016, dans une décision relative à la mise en œuvre des mesures de perquisitions administratives et à l'indemnisation des personnes dans le cadre de l'état d'urgence.

Le Défenseur des droits souligne que le contenu de l'avis du Conseil d'État, rendu le 1er juillet 2016, qui apporte des précisions relatives au régime juridique des perquisitions effectuées sur le fondement de l'état d'urgence, va très exactement dans le sens des recommandations précitées tant en ce qui

concerne la formalisation de la motivation de l'ordre de perquisition, que le soin particulier à apporter quand des enfants sont présents et que de l'accès à une indemnisation sans faute.

Ainsi conforté dans sa démarche, le Défenseur des droits rappelle la demande qu'il a faite au ministre de l'Intérieur de donner par voie de circulaire la consigne aux forces de l'ordre de remettre systématiquement, à l'issue d'une perquisition administrative, l'ordre de perquisition, une copie du procès-verbal signé par l'intéressé et un document d'information sur le droit applicable en matière d'indemnisation à la personne concernée.

Le Défenseur des droits continuera d'accueillir et d'instruire les réclamations relatives aux problèmes liés à la mise en œuvre des mesures prises dans le cadre de l'État d'urgence et, s'il y a lieu, d'en informer le Parlement.

B | LES CONTRIBUTIONS À LA RÉFLEXION ET AUX PRATIQUES PROFESSIONNELLES

Le Défenseur des droits est particulièrement vigilant sur les questions de sécurité et rend régulièrement des avis aux parlementaires afin d'éclairer les débats publics.

Il a ainsi rendu un avis (avis 2015-06 du 16 avril 2015) sur le maintien de l'ordre présenté devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, le 6 avril 2015. Dans cet avis, le Défenseur des droits a notamment dénoncé plusieurs types de pratiques attentatoires à la liberté d'aller et venir et/ou à la liberté d'expression, et a interrogé les pouvoirs publics, à différents titres, sur l'adéquation des moyens préventifs et répressifs employés au regard du réel trouble ou risque de trouble à l'ordre public présenté par les participants à une manifestation.

Le Défenseur des droits a été auditionné par la mission d'information du Sénat sur la « Sécurité dans les gares face à la menace terroriste ». Si le Défenseur des droits souscrit pleinement à l'objectif légitime de sécurité publique dans les moyens de transports et les emprises ferroviaires de la SNCF et de la RATP, il relève que la proposition de

loi confère à des agents privés de sécurité des prérogatives coercitives qui relèvent de missions de sécurité publique, choix qui emporte nécessairement une série de précautions qu'il énumère dans son avis n°15-28 du 11 décembre 2015.

Ainsi, le Défenseur des droits préconise de réglementer plus précisément les conditions d'exercice et de contrôle des mesures de contraintes susceptibles d'être mises en œuvre à l'encontre du public dans les emprises ferroviaires et les trains de la SNCF et de la RATP, afin d'éviter la création de nouvelles sources de tensions dans les relations population/représentants de l'autorité. Il propose notamment de préciser les circonstances et les motifs des interventions ainsi que de prévoir les critères objectifs de sélection des passagers soumis à des actes coercitifs. Également, la mise en place d'un système de traçabilité des contrôles effectués par les agents est proposée afin de répondre à la nécessaire lisibilité de ces nouvelles missions de sécurité publique.

ÉPREUVE N° 5