

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULON**

**N° 2302537**

---

**LIGUE DES DROITS DE L'HOMME**

---

M. Arnaud Kiecken  
Magistrat désigné

---

Audience du 5 août 2023  
Ordonnance du 5 août 2023

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 4 août 2023 à 15h01 et le 5 août 2023 à 11h59, la Ligue des droits de l'Homme (LDH), représentée par Me Marion Ogier, demande au tribunal, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 1<sup>er</sup> août 2023 du maire de Fréjus « portant interdiction de baignade en mer sur les plages de la commune de Fréjus à toute personne portant une tenue couvrante et ample » ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Fréjus une somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté litigieux porte une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales, notamment la liberté de manifester ses convictions religieuses, la liberté d'aller et venir et la liberté de se vêtir dans l'espace public, qui relève notamment de la liberté personnelle ;

- la condition d'extrême urgence est satisfaite.

Par un mémoire en défense enregistré le 5 août 2023 à 7h52, la commune de Fréjus, représentée par le cabinet MLD Avocats, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à la condamnation de la LDH à lui verser une somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le recours est irrecevable faute d'intérêt donnant à la LDH qualité à agir ;

N° 2302537

- les moyens du recours ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Kiecken pour statuer sur les demandes en référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique, qui s'est tenue le 5 août 2023 à 14h30 :

- le rapport de M. Kiecken, juge des référés,
- et les observations de Me Ogier, pour la LDH, qui a développé les observations présentées par écrit.

Le juge des référés a prononcé la clôture de l'instruction à l'issue de l'audience publique.

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte de l'instruction que, par un arrêté du 1<sup>er</sup> août 2023, le maire de Fréjus a interdit la baignade en mer sur le territoire de la commune jusqu'au 17 septembre 2023 inclus, à « toute personne portant une tenue couvrante et ample » afin de « garantir la sécurité des baigneurs et ne pas compliquer les opérations de sauvetage en cas de début de noyade ».

Sur la recevabilité du recours de la LDH :

2. D'une part, l'arrêté mentionne explicitement, dans ses motifs, que « la tenue des usagers de la plage n'est pas visée par l'arrêté » et, dans son dispositif, que « l'accès aux plages n'est (...) pas visé ». Il résulte toutefois clairement de l'instruction, en particulier des termes mêmes du tweet du maire de Fréjus du 3 août 2023 sur le réseau social X indiquant : « Les accoutrements islamistes comme le #burkini n'ont rien à faire sur nos plages. Nous veillerons au bon respect de cet arrêté pris dans l'intérêt de tous les Fréjusiens », que le maire a essentiellement entendu priver les seules femmes de confession musulmane portant un burkini d'un accès effectif à la mer durant toute la saison estivale à Fréjus.

3. D'autre part, si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application limité à un territoire fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en contester la légalité devant la juridiction administrative, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales.

4. En l'espèce, l'arrêté litigieux, en raison de ses implications relatives notamment à la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle, soulève des questions susceptibles de se poser dans toute commune dotée d'un accès à la mer et présente ainsi une portée qui excède le seul territoire de la commune de Fréjus. Par suite, l'association requérante qui, aux termes de ses statuts, s'est notamment donné pour objet le combat contre toute forme de discrimination, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de cet arrêté. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée par la commune de Fréjus à l'encontre de la demande de la LDH doit être rejetée.

Sur l'arrêté litigieux du maire de Fréjus :

5. Le maire est chargé du maintien de l'ordre dans la commune mais il doit concilier l'accomplissement de sa mission avec le respect des libertés garanties par les lois. Il en résulte que les mesures de police que le maire d'une commune du littoral édicte en vue de réglementer l'accès à la plage et la pratique de la baignade en milieu naturel doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public, telles qu'elles découlent des circonstances de temps et de lieu, et compte tenu des exigences qu'impliquent le bon accès au rivage, la sécurité de la baignade ainsi que l'hygiène et la décence sur la plage. Il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public (voir, en ce sens, ordonnance du Conseil d'État du 17 juillet 2023, n° 475636, point 5, concernant un arrêté similaire du maire de Mandelieu-la-Napoule).

6. Il résulte de l'instruction que, si l'arrêté litigieux mentionne le respect de règles de sécurité publique en période de forte affluence et que le communiqué de presse de la commune de Fréjus du 2 août 2023 fait état du nombre de noyades « enregistrées en France » sur la période du 1<sup>er</sup> juin au 12 juillet 2023, aucun élément sérieux ne permet de tenir pour établie l'existence d'un risque particulier pour la sécurité des baigneurs lié à la pratique de la baignade habillée d'une tenue couvrante et ample, telle que le burkini. Par ailleurs, la circonstance qu'un arrêté identique à celui en litige avait été pris pour la saison estivale 2022 sans avoir été déféré au tribunal administratif par le préfet du Var, est sans incidence sur les atteintes aux libertés fondamentales mais serait seulement susceptible d'engager la responsabilité de l'État pour faute lourde du fait de carences dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales (voir arrêt du Conseil d'État du 9 octobre 2000, n° 205959). Dans ces conditions, le maire ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter une telle interdiction.

7. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté litigieux, comme celui du maire de Mandelieu-la-Napoule sur l'illégalité manifeste de laquelle il a été statué par la décision du Conseil d'État du 17 juillet 2023, porte une atteinte tout aussi grave et tout aussi manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle, qui inclut celle de se baigner. Les conséquences de l'application de telles dispositions sont en l'espèce également constitutives d'une situation d'urgence qui justifie que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Par suite, il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Fréjus en date du 1<sup>er</sup> août 2023.

8. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Fréjus la somme de 3 000 euros à verser à la LDH, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font en revanche obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association requérante, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la commune au même titre.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté du maire de Fréjus du 1<sup>er</sup> août 2023 est suspendue.

Article 2 : La commune de Fréjus versera à la LDH la somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Fréjus présentée au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'Homme, à la commune de Fréjus et au préfet du Var.

Copie en sera adressée à la Défenseure des droits.

Fait à Toulon, le 5 août 2023.

Le juge des référés,

Signé

A. KIECKEN

La greffière,

Signé

C. PICARD

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le greffier en chef,

La greffière