

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Association nationale des supporters

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 21 janvier 2016

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 19 janvier 2016 sous le numéro _____, et un mémoire en réplique enregistré le 21 janvier 2016, l'Association nationale des supporters, représentée par Me Barthélémy, demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté en date du 15 janvier 2016 par lequel le préfet de la Loire-Atlantique a interdit à tout supporter du club de football des Girondins de Bordeaux de vendre ou d'acheter des billets permettant d'assister au match de championnat de ligue 1 de football devant opposer ce club au Football Club de Nantes le 23 janvier 2016 au stade de la Beaujoire, sis à Nantes, et a interdit aux personnes se prévalant de la qualité de supporter des Girondins de Bordeaux ou se comportant comme tel ainsi qu'à toute personne ayant appartenu à une association dissoute de ce club d'accéder, de circuler ou de stationner le 23 janvier 2016 de 8 heures à minuit dans un périmètre délimité par diverses voies autour du stade de la Beaujoire, du centre-ville de Nantes et de la ligne de tramway n° 1 sur sa portion reliant le centre-ville au stade de la Beaujoire ;

2°) subsidiairement, de suspendre l'exécution de cet arrêté en tant qu'il vise les supporters des Girondins de Bordeaux ayant appartenu à des associations dissoutes ;

3°) d'enjoindre au préfet de procéder au réexamen de la décision attaquée ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat 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 satisfaite eu égard à la proximité de la date de la rencontre sportive qui doit opposer à Nantes les clubs de football de Bordeaux et de Nantes ; l'exécution de la décision attaquée porte un préjudice financier immédiat aux supporters des Girondins de Bordeaux et un préjudice grave aux intérêts moraux qu'elle représente ;

- il est porté atteinte de manière grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, à la liberté de réunion, à la liberté d'expression et la liberté d'association, qui constituent des libertés fondamentales ;

- l'arrêté litigieux méconnaît les stipulations des articles 3.2 et 3.3 de la convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et

notamment de matches de football dès lors que les associations de supporters n'ont pas été préalablement consultées sur l'utilité et l'ampleur des mesures édictées par la décision litigieuse ; celle-ci est, de ce fait, entachée d'un vice de procédure ;

- subsidiairement, il y a lieu de contrôler la conventionalité de l'article L. 332-16-2 du code du sport au regard des dispositions précitées de la convention de 1985 et, le cas échéant, d'en écarter l'application ;

- le risque de trouble grave pour l'ordre public que ferait naître la présence à Nantes de supporters bordelais n'est pas établi dans les circonstances de l'espèce dès lors que le préfet se borne à faire état de deux incidents isolés et d'ailleurs non documentés ; la récurrence d'incidents opposant des supporters nantais et bordelais n'est pas plus démontrée ;

- les mesures édictées sont disproportionnées au regard du risque allégué de troubles à l'ordre public, qui pouvait être maîtrisé par des actes moins attentatoires aux libertés publiques ; au demeurant, le préfet n'établit pas l'indisponibilité, en nombre suffisant, des effectifs de police qui seraient nécessaires au maintien de l'ordre public en cas de déroulement du match dans des conditions normales ;

- la décision attaquée méconnaît le principe d'égalité dès lors qu'elle institue une mesure de police générale à l'encontre de l'ensemble des supporters bordelais alors qu'il était loisible à l'administration de prendre des mesures individuelles à l'encontre des individus dont le comportement antérieur est de nature à faire présumer un risque grave de trouble à l'ordre public, compte tenu notamment du caractère nominatif des billets vendus ; elle attend également à ce principe en tant qu'elle concerne les membres d'associations de supporters dissoutes sans considération du motif de la dissolution de ces associations, qui peut être extérieur aux considérations d'ordre public ;

- la décision attaquée méconnaît les principes de clarté et d'intelligibilité de la loi, notamment en tant qu'elle ne précise pas la notion d'association de supporters dissoute ;

- la décision attaquée est tardive ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 janvier 2016, le préfet de la Loire-Atlantique conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- l'exception d'inconventionnalité invoquée par l'association requérante est inopérante dès lors que l'article L. 332-16-2 du code du sport ne prévoit aucun mécanisme de conciliation ; au surplus, il n'entre pas dans l'office du juge des référés de procéder à un tel contrôle de conventionnalité ;

- il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées : l'interdiction prononcée est justifiée au regard des incidents violents ayant opposé les supporters des clubs de Nantes et de Bordeaux en mars et décembre 2014 et dont la réitération est probable ; l'affectation des forces de police aux mesures de sécurisation générale mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence ne permet pas à l'administration de disposer d'effectifs suffisants pour prévenir les troubles éventuels à l'ordre public qui se dérouleraient à l'occasion du match programmé le 23 janvier prochain ; au surplus, une manifestation des opposants au projet d'aéroport du Grand Ouest et une manifestation de militants d'extrême-gauche sont également prévues le 23 janvier 2016 et mobilisent déjà les moyens dont dispose le préfet pour garantir l'ordre public ; la mesure est donc proportionnée aux risques de trouble à l'ordre public ;

- la rupture du principe d'égalité alléguée n'est pas constituée ;

- la tardiveté de l'intervention de l'arrêté litigieux est sans incidence sur sa légalité.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives, et notamment de matches de football, faite à Strasbourg le 19 août 1985;

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code du sport ;
- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence ;
- la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015
- le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 ;
- le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 ;
- le décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Livenais, premier conseiller, pour statuer sur les demandes en référé en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 21 janvier 2016 à 11 heures 30 :

- le rapport de M. Livenais juge des référés,
- les observations de [nom] vice-président de l'Association nationale des supporters, représentant l'Association nationale des supporters,
- et les observations de [nom] représentant le préfet de la Loire-Atlantique.

Le report de la clôture de l'instruction au jeudi 21 janvier 2016 à 15 heures a été prononcé à l'issue de l'audience.

Par un mémoire complémentaire, enregistré le 21 janvier 2016 à 14 heures 27, le préfet de la Loire-Atlantique conclut aux mêmes fins que son mémoire en défense, par les mêmes moyens.

Il produit en outre des éléments complémentaires relatifs aux risques de confrontation entre les supporters du Football Club de Nantes et ceux des Girondins de Bordeaux et fait valoir que l'indisponibilité des agents des forces de l'ordre en nombre suffisant pour prévenir d'éventuels troubles à l'ordre public survenant à l'occasion des diverses manifestations annoncées le 23 janvier 2016 n'est pas utilement contestée par l'association requérante.

Par un mémoire en réplique, enregistré le 21 janvier 2016 à 14 heures 52, l'Association nationale des supporters conclut aux mêmes fins que ses précédentes écritures, par les mêmes moyens, et soutient en outre que le préfet ne démontre pas disposer de moyens insuffisants pour garantir l'absence de trouble à l'ordre public par d'autres moyens que ceux prévus par l'arrêté contesté.

Il produit en outre des éléments complémentaires relatifs aux risques de confrontation entre les supporters du Football Club de Nantes et ceux des Girondins de Bordeaux et fait valoir que l'indisponibilité des agents des forces de l'ordre en nombre suffisant pour prévenir d'éventuels troubles à l'ordre public survenant à l'occasion des diverses manifestations annoncées le 23 janvier 2016 n'est pas utilement contestée par l'association requérante.

Par une ordonnance du 21 janvier 2016 à 16 heures, l'instruction a été rouverte, et sa clôture a été fixée au 21 janvier 2016 à 17 heures.

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

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. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. » ;

2. Considérant d'une part qu'aux termes de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales : « Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage. Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. » ; que d'autre part, aux termes de l'article L. 332-16-2 du code du sport : « Le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, restreindre la liberté d'aller et de venir des personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public. L'arrêté énonce la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait et de lieu qui la motivent, ainsi que le territoire sur lequel elle s'applique » ;

3. Considérant que, sur le fondement de l'une et l'autre de ces dispositions et dans la perspective de la rencontre devant opposer, dans le cadre du championnat de Ligue 1 de football, les équipes du Football Club de Nantes et des Girondins de Bordeaux le 23 janvier 2016 à 20 heures, le préfet de la Loire-Atlantique a, le 15 janvier 2016, pris un arrêté interdisant la vente et l'achat de billets permettant d'assister à cette rencontre à tout supporter du club de Bordeaux ; que, par ce même arrêté, le préfet de la Loire-Atlantique a, pour la journée du 23 janvier 2016 entre 8 heures et minuit, interdit à toute personne se prévalant de la qualité de supporter des Girondins de Bordeaux ou se comportant comme tel ainsi qu'à toute personne ayant appartenu à une association dissoute de supporters de ce club d'accéder au stade de la Beaujoire et de circuler ou de stationner sur la voie publique dans un périmètre délimité à proximité du stade de Nantes, dans le centre-ville de Nantes et autour de la ligne de tramway reliant le stade au centre de la cité ; que l'Association nationale des supporters demande au juge des référés de suspendre les effets de cet arrêté et d'enjoindre au préfet de la Loire-Atlantique de réexaminer les modalités selon lesquelles les supporters des Girondins de Bordeaux pourraient être admis à assister à la rencontre prévue le 23 janvier 2016 ;

4. Considérant qu'il appartient aux autorités de l'Etat d'assurer la préservation de l'ordre public et sa conciliation avec les libertés fondamentales que sont notamment la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, la liberté de réunion et la liberté d'expression dont se prévaut l'association requérante ; que les interdictions que le préfet peut prononcer, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 332-16-1 du code du sport, présentent le caractère de mesures de police ; que l'existence d'une atteinte à l'ordre public de nature à justifier de telles interdictions doit être appréciée objectivement, indépendamment du comportement des personnes qu'elles visent dès lors que leur seule présence serait susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public, tant au cours de leur déplacement que sur le lieu de la manifestation sportive ; que, lorsqu'il est saisi sur le fondement des dispositions

précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés ne peut faire usage des pouvoirs qu'il tient de ces dispositions que lorsque l'illégalité invoquée présente un caractère manifeste ;

5. Considérant en premier lieu que les dispositions précitées de l'article L. 322-16-2 du code du sport ne subordonnent pas la légalité des arrêtés pris sur leur fondement à l'organisation d'une concertation préalable entre l'administration et les représentants des associations de supporters susceptibles d'être concernées par l'application desdits arrêtés ; que si l'association requérante soutient que l'article L. 332-16-2 du code du sport est contraire aux stipulations de l'article 3 de la convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives, et notamment de matches de football, faite à Strasbourg le 19 août 1985, qui engage les parties signataires à mener de telles concertations avec les représentants des supporters, il est constant qu'il n'appartient pas au juge des référés, eu égard à son office, et en l'absence de décision juridictionnelle ayant statué sur ce point, rendue soit par le juge administratif saisi au principal, soit par le juge compétent à titre préjudiciel, d'apprécier la conformité de dispositions législatives à des engagements internationaux, sauf lorsqu'est soulevée l'incompatibilité manifeste de telles dispositions avec les règles du droit de l'Union européenne ; qu'ainsi, le défaut de concertation entre les représentants des supporters des Girondins de Bordeaux et le préfet de la Loire-Atlantique n'est pas de nature à caractériser l'illégalité manifeste des mesures querellées ;

6. Considérant en second lieu que le préfet de la Loire-Atlantique, pour fonder l'arrêté litigieux, se prévaut d'une part du risque élevé de confrontation violente entre les supporters des clubs de football de Nantes et de Bordeaux, lequel est avéré par divers incidents ayant opposé dans le passé les groupes d'« ultras » soutenant l'un et l'autre des clubs en cause, et d'autre part du contexte de menace terroriste élevée à la suite des attentats du 13 novembre 2015 ayant justifié la proclamation de l'état d'urgence sur le territoire métropolitain par les décrets du 14 novembre 2015 visés ci-dessus, contexte qui impose une mobilisation exceptionnelle des forces de l'ordre sur leur mission prioritaire et limite la possibilité qu'elles en soient distraites pour d'autres tâches ;

7. Considérant que si les contraintes exceptionnelles pesant sur l'Etat en matière de maintien de l'ordre public dans le cadre de la mise en œuvre de l'état d'urgence peuvent être de nature, soit à justifier l'interdiction de manifestations publiques en vertu de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 susvisée, soit à caractériser la nécessité d'édicter des mesures relevant du droit commun de la police administrative générale ou des polices administratives spéciales et propres à garantir la sécurité publique, ces circonstances ne sauraient dispenser l'administration d'établir devant le juge administratif la nécessité et la proportionnalité de telles mesures de police administrative au regard des circonstances de fait précises et particulières propres à caractériser l'existence, dans les circonstances de l'espèce d'un risque de trouble à l'ordre public ;

8. Considérant, d'une part, qu'il résulte de l'instruction qu'une animosité spécifique existe entre groupes de supporters des équipes de football de Nantes et de Bordeaux ; que cette animosité s'est traduite dans le passé, à plusieurs reprises, par la survenance d'affrontements violents entre membres de ces deux groupes, notamment le 29 mars 2014 dans le centre-ville de Nantes et le 13 décembre 2014 ; qu'à l'occasion du dernier match de championnat ayant opposé ces deux équipes à Bordeaux le 30 août 2015, l'ordre public n'a été garanti que dans la mesure où, à l'exception des supporters de l'équipe de Nantes assistant au match dans le cadre d'un déplacement encadré, il avait été fait défense par arrêté préfectoral aux supporters nantais ou aux personnes se comportant comme telles de circuler ou de stationner dans le centre-ville de Bordeaux ou aux abords du stade abritant la rencontre ; que le déplacement des supporters de

l'équipe de Girondins de Bordeaux à Nantes présente donc un risque élevé de troubles à l'ordre public ;

9. Considérant, d'autre part, qu'il résulte également de l'instruction que le centre-ville de Nantes sera en outre le théâtre, le 23 janvier 2016, d'une manifestation des opposants au projet d'aéroport du Grand Ouest ; que nonobstant le caractère pacifique qu'entendent donner les organisateurs de cette manifestation à leur action, cette dernière fait de même peser un risque élevé de troubles à l'ordre public, caractérisé notamment par les dégradations nombreuses et particulièrement importantes constatées dans le centre de la ville de Nantes lors d'une précédente manifestation organisée le 22 février 2014 ; que ce risque est augmenté par l'annonce, au même moment et dans les mêmes lieux, d'une manifestations de militants appartenant à l'ultra-gauche ;

10. Considérant qu'eu égard à la simultanéité de ces divers événements et à la nature et de l'intensité des menaces qu'ils font peser sur l'ordre public, et bien que le préfet de la Loire-Atlantique, pourtant dûment invité à justifier ses assertions sur ce point, n'ait pas donné d'indications précises sur les effectifs de policiers et de gendarmes dont il dispose pour faire face simultanément à la nécessité de prévenir les troubles à l'ordre public résultant de ces événements et aux nécessités habituelles de la protection de la sécurité et de la tranquillité publiques, il ne résulte pas manifestement de l'instruction que des mesures moins contraignantes que les interdictions prononcées par l'arrêté litigieux, telles que, par exemple, la mise en place d'un dispositif de pilotage et d'encadrement des bus transportant les supporters de Bordeaux jusqu'au lieu de la rencontre, seraient de nature, dans les circonstances particulières de l'espèce, à éviter la survenance des troubles graves à l'ordre public qu'elles ont pour but de prévenir ; que dans ces conditions, le préfet de la Loire-Atlantique justifie de la nécessité et de la proportionnalité des mesures litigieuses ;

11. Considérant en troisième lieu que l'association requérante soutient que l'arrêté contesté porterait une atteinte disproportionnée au principe d'égalité au motif qu'il interdirait aux membres d'une association dissoute de supporters de l'équipe de Bordeaux d'assister au match sans considération pour leur comportement antérieur ou pour les motifs de dissolution des associations auxquelles ils avaient appartenu ; que toutefois, dès lors que l'arrêté contesté vise à prévenir le risque de troubles à l'ordre public impliquant des personnes s'identifiant ou étant identifiées comme supporters de l'équipe de Bordeaux ou qui, ayant eu cette qualité, pourraient faire l'objet d'agressions de la part de supporters nantais informés de leur ancienne appartenance, la distinction particulière opérée par la décision litigieuse ne peut être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme portant une atteinte disproportionnée à ce principe ;

12. Considérant en quatrième lieu que la tardiveté alléguée de l'édiction de l'arrêté litigieux ne saurait, par elle-même, caractériser l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées par l'association requérante ;

13. Considérant en cinquième et dernier lieu que la méconnaissance alléguée par l'arrêté litigieux des principes de clarté et d'intelligibilité de la loi ne présente aucun lien direct avec les atteintes aux libertés fondamentales dont se prévaut l'Association nationale des supporters ; qu'au surplus et en tout état de cause, la notion d'« association de supporters dissoute », qui n'entend faire aucune distinction quant au motif de la dissolution, est suffisamment claire et intelligible pour permettre aux lecteurs de l'arrêt contesté d'apprécier s'ils entrent, ou non, dans le champ des individus soumis aux restrictions qu'il édicte ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'arrêté contesté ne peut être regardé comme entaché d'une illégalité manifeste portant gravement atteinte à la liberté d'aller et venir, à

la liberté d'association, à la liberté d'expression ou à la liberté de réunion ; que les conclusions de l'association requérante dirigées contre l'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 15 janvier 2016 doivent donc être rejetées, ainsi par voie de conséquence que ses conclusions aux fins d'injonction ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant que les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de l'Association nationale des supporters dirigées contre l'Etat, qui n'est pas la partie perdante ;

O R D O N N E

Article 1^{er} : La requête de l'Association nationale des supporters est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Association nationale des supporters et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de la Loire-Atlantique

Fait à Nantes, le 21 janvier 2016.

Le juge des référés,

Le greffier,

La République mande et ordonne
au ministre de l'intérieur
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,