

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2306474

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION SOLIDARITE PALESTINE
TOULOUSE
ASSOCIATION FRANCE SOLIDARITE
PALESTINE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Béatrice Molina-Andréo
Juge des référés

La juge des référés

Ordonnance du 25 octobre 2023

54-05-04
D

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 25 octobre 2023, l'association Solidarité Palestine Toulouse et l'association France Solidarité Palestine, représentées par Me Tercero, demandent à la juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

- 1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 24 octobre 2023 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a interdit un rassemblement qu'elles organisent, prévu le 25 octobre à Toulouse ;
- 2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la manifestation en cause est prévue de 18 à 20 heures, le 25 octobre 2023, au croisement des allées Jean Jaurès et des boulevards de Strasbourg et Lazare Carnot, côté « ramblas », pour un maximum de participants estimé de quatre cents personnes ; il s'agira d'une manifestation statique ;
- la condition d'urgence est remplie compte tenu de la brièveté du délai entre la mesure préfectorale et la date de la manifestation prévue ;
- l'interdiction de ce rassemblement prononcée par le préfet de la Haute-Garonne porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifester ; ni le collectif Palestine vaincra, ni le nouveau parti anticapitaliste ne sont à l'origine de la manifestation, même s'ils la soutiennent ; ni la charte de l'association France Solidarité Palestine, ni les statuts de l'association Solidarité Palestine Toulouse ne comportent de soutien au Hamas et elles n'ont jamais attesté d'un quelconque soutien à cette organisation terroriste, ainsi qu'il ressort des termes mêmes de l'appel à manifester le 25 octobre 2023 ; elles ne sont pas davantage visées par une procédure pénale en raison d'actions en faveur de la protection des civils palestiniens ; il n'existe donc pas de risque

caractérisé de ce que la manifestation déclarée donnerait lieu à des comportements violents ou des messages d'incitation à la haine, à la discrimination ou à l'antisémitisme ; si le préfet de la Haute-Garonne fait état d'une unique circonstance locale tenant en un antécédent de troubles à l'ordre public lors d'une conférence de Salah Hamouri le 16 mai 2023, la manifestation prévue le 25 octobre 2023 n'a pas pour but d'organiser un débat autour d'une personnalité, mais seulement d'exprimer la solidarité envers les civils palestiniens ; il appartient au préfet de mettre en place des mesures adaptées et proportionnées pour éviter la survenance de troubles.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 octobre 2023, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que la mesure d'interdiction est adaptée, nécessaire et proportionnée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels ;
- le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- le règlement d'exécution 2023/1505 du Conseil du 20 juillet 2023 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) 2023/420 ;
- le code pénal ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Molina-Andréo, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique du 25 octobre 2023 à 14 heures en présence de Mme Tur, greffière d'audience, Mme Molina-Andréo a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Thomas, substituant Me Tercero, représentant les requérantes, qui a repris en les développant les moyens de la requête et précisé qu'à la suite de l'ordonnance du Conseil d'Etat n° 488860 du 18 octobre 2023, de nombreux tribunaux administratifs ont suspendu l'exécution des arrêtés préfectoraux portant interdiction de manifestations en soutien à la cause palestinienne ; que le simple fait d'organiser une manifestation ayant pour objet de soutenir la cause palestinienne ne caractérise pas un risque de trouble à l'ordre public ; que l'objet de la manifestation n'a aucun rapport avec une légitimation d'une action terroriste ; qu'il n'est pas établi que d'autres mesures moins attentatoires à la liberté de manifester n'auraient pas pu être édictées, ni qu'il n'aurait pas été possible de mobiliser des forces de police suffisantes pour assurer l'ordre public lors de la manifestation ; que les circonstances locales invoquées dans l'arrêté préfectoral ne sont pas probantes ; que l'association Palestine vaincra n'est ni organisatrice, ni signataire de l'appel à manifester ; que la circonstance que le Nouveau parti anticapitaliste soit

signataire de l'appel à manifester ne constitue pas un élément suffisant pour caractériser un risque de trouble à l'ordre public

- et les observations de Mme X, représentant le préfet de la Haute-Garonne, qui a repris les conclusions du mémoire en défense tendant au rejet de la requête et ajouté que la manifestation a été déclarée moins de trois jours francs avant la date à laquelle il est prévu qu'elle se déroule, ne permettant pas une mobilisation des forces de l'ordre, par ailleurs déjà beaucoup sollicitées par le plan vigipirate au niveau alerte attentat ; que la note des renseignements fait craindre l'intervention de groupuscules profitant de la manifestation pour tenir des propos haineux.

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

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 de ce code : « *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. L'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure soumet à l'obligation de déclaration préalable « *tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique* ». Aux termes de l'article L. 211-2 du même code : « *La déclaration est faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. A Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. Elle est faite au représentant de l'Etat dans le département en ce qui concerne les communes où est instituée la police d'Etat. / La déclaration fait connaître les noms, prénoms et domiciles des organisateurs et est signée par au moins l'un d'entre eux ; elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté. / L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé.* ». Il résulte des articles L. 211-4 et R. 211-1 de ce code qu'il appartient au représentant de l'Etat dans le département, au préfet de police des Bouches-du-Rhône ou au préfet de police d'interdire par arrêté toute « *manifestation projetée de nature à troubler l'ordre public* ».

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

nécessité de prévenir la commission suffisamment certaine et imminente d'infractions pénales susceptibles de mettre en cause la sauvegarde de l'ordre public même en l'absence de troubles matériels.

4. D'une part, les hostilités dont le Proche-Orient est actuellement le théâtre, à la suite des attaques commises par des membres du Hamas sur le territoire israélien le 7 octobre 2023, sont à l'origine d'un regain de tensions sur le territoire français, qui s'est notamment traduit par une recrudescence des actes à caractère antisémite. Dans ce contexte, les manifestations sur la voie publique ayant pour objet, directement ou indirectement, de soutenir le Hamas, organisation inscrite sur la liste de celles qui font l'objet de mesures restrictives spécifiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme par le règlement d'exécution du Conseil du 20 juillet 2023 visé ci-dessus, de justifier ou de valoriser les exactions telles que celles du 7 octobre 2023 sont de nature à entraîner des troubles à l'ordre public, résultant notamment d'agissements relevant du délit d'apologie publique du terrorisme ou de la provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence contre un groupe de personnes à raison de son appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion.

5. D'autre part, il appartient à l'autorité préfectorale, compétente en la matière en vertu des dispositions mentionnées au point 2 d'apprécier, à la date à laquelle elle se prononce, la réalité et l'ampleur des risques de troubles à l'ordre public susceptibles de résulter de chaque manifestation déclarée ou prévue, en fonction de son objet, déclaré ou réel, de ses caractéristiques propres et des moyens dont elle dispose pour sécuriser l'évènement. A ce titre, il revient au préfet compétent, sous le contrôle du juge administratif, de déterminer, au vu non seulement du contexte national décrit au point 4, mais aussi des circonstances locales, s'il y a lieu d'interdire une manifestation présentant un lien direct avec le conflit israélo-palestinien, quelle que soit du reste la partie au conflit qu'elle entend soutenir, sans pouvoir légalement motiver une interdiction par la seule référence à une instruction reçue du ministre de l'intérieur et des outre-mer, ni la prononcer du seul fait qu'elle vise à soutenir la population palestinienne.

6. En l'espèce, par un arrêté du 24 octobre 2023, le Préfet de la Haute-Garonne a interdit un rassemblement prévu le lendemain, 25 octobre 2023, de 18 heures à 20 heures à Toulouse, organisé par l'association Solidarité Palestine Toulouse et l'association France Solidarité Palestine, ayant pour objet « Arrêt des bombardements, levée du blocus de Gaza ». Ces deux associations demandent la suspension de l'exécution de cet arrêté.

7. Il ressort de l'arrêté du 24 octobre 2023 qu'après avoir décrit le contexte actuel de tensions vives au Moyen-Orient en raison des attaques perpétrées par le Hamas à l'encontre de citoyens israéliens le 7 octobre 2023 à l'origine notamment d'assassinats ayant suscité un vif émoi à l'échelle nationale et internationale, le préfet de la Haute-Garonne s'est fondé sur le motif que la manifestation envisagée est susceptible, eu égard à son objet et en raison de la colère des militants, de générer un risque sérieux de troubles à l'ordre public et la commission d'infractions pénales, par la tenue de propos antisémites et anti-israéliens caractéristiques de propos d'apologie du terrorisme et d'incitation à la haine. Au niveau des circonstances locales, le préfet a indiqué que des invectives et bousculades sont déjà intervenues entre les partisans de la cause palestinienne et des membres de la communauté juive à l'occasion d'une conférence organisée par les deux associations requérantes, le 16 mai 2023, ayant nécessité une intervention des forces de l'ordre. Il a ajouté que l'appel à rejoindre le rassemblement a été signé par une quinzaine d'organisations syndicales, associatives et politiques, dont le Nouveau parti anticapitaliste (NPA), qui est actuellement visé par une enquête pour apologie du terrorisme. Il a précisé que les deux

associations requérantes s'associent régulièrement au collectif Palestine vaincra lors d'actions menées à Toulouse, alors que ce collectif a, dans un communiqué de presse du 7 octobre 2023, témoigné d'un soutien sans ambiguïté à l'offensive menée par la branche militaire du Hamas et justifié les méthodes terroristes employées, développant ainsi un climat de provocation vis-à-vis de la communauté juive toulousaine. Le préfet de la Gironde en a conclu que seule une interdiction de la manifestation déclarée était de nature à prévenir les troubles à l'ordre public et la commission d'infractions pénales.

8. Il résulte de l'instruction que les associations requérantes n'ont déclaré la manifestation en cause que le dimanche 22 octobre 2023 à 21 heures 15 pour une manifestation prévue le mercredi 25 octobre 2023 à 18 heures, soit en dehors du délai de trois jours francs prévu par les dispositions précitées de l'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure. Ainsi que l'a fait valoir le préfet de la Haute-Garonne au cours de l'audience, le bref délai dans lequel cette déclaration a été faite compromet la possibilité de mobiliser en temps utile les forces de l'ordre pour assurer la sécurité d'un rassemblement de plusieurs centaines de personnes dans le contexte de fortes tensions qui existe actuellement entre les personnes soutenant la politique d'Israël à l'égard des habitants de la bande de Gaza et celles critiquant cette politique. Il résulte également de l'instruction que si les associations requérantes font état du caractère statique du rassemblement prévu et du faible nombre de participants envisagé, de l'ordre de quatre cents, ce nombre sera sans aucun doute bien supérieur compte tenu de l'appel à rejoindre le rassemblement signé par une quinzaine d'organisations syndicales, associatives et politiques. Parmi cette quinzaine d'organisations, certaines, telles que le NPA, ont des positions ouvertement hostiles à la politique d'Israël. A ce titre, et alors que dans un passé récent, les associations requérantes ont déjà organisé une manifestation propalestinienne ayant causé, du fait de la tenue de propos haineux, des incidents avec la communauté juive locale, le risque que la manifestation envisagée le 25 octobre 2023 voit son objet initial « Arrêt des bombardements, levée du blocus de Gaza » détourné et serve de tribune à l'expression d'idéaux en faveur de la Palestine et de positions critiques à l'égard de la politique d'Israël, de nature à inciter toute forme de haine notamment raciale, doit être regardé comme établi avec suffisamment de certitude. Dans ces circonstances particulières de l'espèce, l'interdiction de la manifestation envisagée le 25 octobre 2023 est de nature à prévenir les risques de troubles à l'ordre public. Par suite, et quand bien même les associations requérantes ne feraient actuellement l'objet d'aucune poursuite pénale, ni n'auraient tenu de propos publics légitimant ouvertement les actions terroristes du Hamas, l'arrêté litigieux n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés invoquées par les associations requérantes.

9. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'apprécier la condition d'urgence, que les conclusions à fin de suspension de l'arrêté attaqué doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de l'association Solidarité Palestine Toulouse et de l'association France Solidarité Palestine est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Solidarité Palestine Toulouse, à l'association France Solidarité Palestine et au préfet de la Haute-Garonne.

Fait à Toulouse, le 25 octobre 2023.

La juge des référés,

La greffière,

B. MOLINA-ANDREO

P. TUR

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme,
la greffière en chef,
ou par délégation, la greffière,