

Il faudra commencer par répondre au moyen de droit qu'avait oublié la cour.

Rappelons que face à une mesure qui restreint les libertés fondamentales dans un objectif préventif, vous exercez un contrôle de proportionnalité consistant à vérifier que cette atteinte est adaptée, nécessaire et proportionnée au motif légitime poursuivi. Cette grille de lecture, consacrée par l'arrêt *Benjamin* pour les mesures de police « classiques » (CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, n° 17413, p. 541 ; v. aussi CE, 22 juin 1951, *Daudignac*, n° 00590, p. 362), vous la maniez également lorsque la mesure restrictive d'une liberté est inscrite dans un règlement intérieur (CE Sect., 1^{er} février 1980, *Ministre du travail c/ Société « Peintures Corona »*, n° 06361, p. et CE, 12 novembre 2012, *Ministre du travail, de l'emploi et de la santé c/ Comité d'entreprise de la société Caterpillar France*, n° 349365, T. p. pour un règlement intérieur d'entreprise ; CE, 20 juillet 1990, *Association familiale de l'externat de Saint-Joseph c/ V...*, n° 85429, p., D. 1992. 153, obs. D. Chelle et X. Prétot, Dr. soc. 1990. 862, concl. M. Pochard, ou encore CE, 2 novembre 1992, *K... et a.*, n° 130394, p. pour les règlements intérieurs d'établissements scolaires ; CE, 3 février 2016, *M. S...*, n° 376269, T. p., pour le règlement intérieur d'un établissement pénitentiaire). Dans tous les cas, les restrictions aux libertés doivent être proportionnées aux objectifs légitimement poursuivis par le règlement intérieur.

Laissons un instant de côté la question des motifs pour nous intéresser aux modalités de contrôle. Il est vrai que compte tenu des exigences de proportionnalité qui pèsent sur une mesure de police, on pourrait s'attendre à ce qu'une interdiction globale soit assise sur des motifs homogènes. De manière générale, l'appréciation de la proportionnalité, que l'auteur de la réglementation lui-même doit apprécier sous le contrôle du juge, est facilitée par une adéquation d'un motif à un champ. Car symétriquement à ce que soutient le requérant, on pourrait soutenir aussi que diviser en autant d'interdictions d'un périmètre réduit ce qui mis bout à bout constitue une interdiction générale peu conduire à dissimuler un caractère absolu qui, en matière de police, est suspect par principe.

Mais dans la mesure où il n'existe en matière de réglementation de police que peu de formalisme – en particulier, aucune exigence de motivation – nous ne voyons pas bien à quoi rimerait une obligation de prendre autant de mesures qu'il y a de motifs, dans le cas particulier où les motifs se juxtaposent et ne se cumulent pas. Ce d'autant que vous procédez vous-même à de savants découpages dans le cadre de votre contrôle du caractère ajusté des mesures de police au périmètre qu'elles régissent. Face à une mesure justifiée par un motif unique, mais dont vous estimez qu'elle tape trop large, vous n'hésitez pas à l'annuler « en tant seulement » qu'elle excède le périmètre pour lequel elle vous semble justifiée : par exemple, vous avez suspendu une mesure de couvre-feu imposées aux mineurs de treize ans en tant qu'elle s'applique hors de la zone urbaine (JRCE, 27 juillet 2001, *Ville d'Etampes*, n° 236489, T. p., laissant également entendre qu'une annulation en tant que la plage horaire était trop large serait intervenue s'il n'y avait pas eu quasi-non-lieu sur ce point). Face à une mesure justifiée dans son ensemble par une pluralité de motifs se juxtaposant, vous procédez volontiers, si l'un d'eux ne vous convient pas, à un tri laissant intacte la mesure (v. CE, 3 décembre 2003, *Département de l'Hérault*, n° 248600, p. ; CE, 10 avril 2009, *Min. c/ Association « Clichy Montmatre billard club »*, n° 307485, T. p. 964). Nous en ressortons avec le sentiment que tout ce qui compte, c'est la mesure de police soit ajustée dans son dispositif à l'ensemble qu'elle couvre, peu importe comment s'emboîtent les périmètres et les motifs. De sorte que nous ne voyons vraiment pas quelle portée utile il pourrait y avoir à obliger l'autorité responsable – car c'est à cela que reviendrait l'argumentation du requérant –

à édicter autant de mesures d'interdiction de marcher pieds nus qu'il y a de zones pour la raison que chaque interdiction géographique a son propre motif. Il faut donc écarter le moyen d'erreur de droit.

Venons-en à ces motifs, et à leur adéquation à l'objet légitime d'un règlement intérieur.

Nous n'avons pas trouvé de texte régissant l'objet d'un règlement intérieur s'agissant de la catégorie générale des ouvrages et espaces publics affectés à l'usage du public. Il nous semble toutefois aller de soi qu'il a pour objet principal de définir les conditions d'accès (au sens large, allant des horaires d'ouverture, des conditions tarifaires voire des modalités d'exclusion) et de fréquentation du site par les usagers. A ce titre, il lui revient bien entendu de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la sécurité usagers, du personnel et de l'ouvrage (sous l'angle de son intégrité) ainsi que le bon ordre de l'établissement. C'est donc principalement au regard de ces objectifs – assurer la sécurité et le bon ordre de l'établissement – que doit être examiné le caractère proportionné des atteintes aux libertés fondamentales qu'il pourrait emporter.

Nous ne sommes absolument pas convaincue par les motifs de sécurité allégués.

S'agissant de la sécurité dans les espaces extérieurs, les auteurs du règlement expliquent que la citadelle, qui nécessite de gros travaux, est sur l'ensemble de son périmètre un « chantier permanent ». C'est vrai si l'on en croit les documents que la commune s'est décidée à communiquer pour la première fois en réaction au sens de nos conclusions. Toutefois, la commune reconnaît que les zones en travaux proprement dites sont fermées au public le temps de l'intervention. Ce qui justifierait l'interdiction de marcher pieds nus, c'est la présence à proximité des zones interdites d'engins de chantier pouvant entraîner la présence sur le sol de débris métalliques et autres éléments dangereux pour les pieds non chaussés. Or de deux choses l'une : soit ce risque est substantiel et dans ce cas, il est tout aussi avéré pour les personnes marchant non pas pieds-nus, mais avec ces chaussures très ouvertes que l'on appelle les nu-pieds, comme pour les jeunes enfants en âge de ramasser ce qu'ils trouvent sur le sol ; soit ce risque est anecdotique et l'on voit mal en quoi il justifierait une interdiction absolue de marcher pieds nus partout et en tous temps. Endosser ce raisonnement reviendrait à juger qu'il est nécessaire, dans l'immense majorité des communes, que l'autorité de police interdise par précaution la marche pieds-nus sur la voirie, où le risque n'est jamais nul que des objets coupants jonchent le sol, ainsi que sur les plages, jonchées de coquillages et bordées de rochers. Le risque de blessure est même beaucoup plus grand sur les plages, où tout un chacun, bien qu'habitué à marcher en chaussures, est susceptible de se déchausser, que dans la citadelle de Besançon, où la tentation de déambuler pieds nus ne viendra en réalité qu'aux usagers aguerris à cette pratique et dont les pieds sont dotés d'une corne protectrice. Nous ne sommes pas très émue par les prévisions catastrophistes de la commune qui s'imagine qu'en cas de suppression de l'interdiction puis de blessure d'un « *barefooter* », sa responsabilité serait engagée : nous n'avons pas de doute que si un usager venait à se blesser du seul fait de son absence de chaussures, cette absence de chaussure serait considérée comme une imprudence de sa part de nature à exonérer la commune. Car enfin supprimer l'interdiction de marcher pieds nus ne revient pas à enjoindre de marcher pieds nus si l'on n'en est pas capable. Bref, nous n'identifions même dans les dernières pièces produites aucun risque qui ne pourrait être prévenu, le cas échéant, par des interdictions circonscrites dans l'espace et dans le temps, voire par l'apposition de simples pancartes avertissant que dans certaines zones, il faut bien regarder où l'on met les pieds.

Pour ce qui est de la zone spécifique du zoo, la commune invoque un motif de protection de la santé publique. Cette préoccupation compte bien au nombre de celles que le règlement intérieur doit prendre en charge au titre de la sécurité dans la mesure où il existe un risque spécifique tenant à la nature de l'établissement. La commune invoque à ce titre le risque de contamination par zoonose. Mais nous ressortons de la lecture du dossier et d'investigations personnelles sur la question des zoonoses avec la conviction que le lien entre l'absence de chaussure dans un zoo et le risque de contracter une zoonose est pour ainsi dire inexistant. D'abord parce que l'arrêté du 25 mars 2004 fixant les règles générales de fonctionnement et les caractéristiques générales des installations des établissements zoologiques à caractère fixe et permanent, présentant au public des spécimens vivants de la faune locale ou étrangère, soumet les zoos à une réglementation drastique en matière de prévention des zoonoses et d'exclusion de la présentation au public des animaux susceptibles d'en véhiculer. Ensuite parce qu'à supposer qu'un animal couvant une maladie soit maintenu en enclos, les zoonoses ne s'attrapent pas vraiment par les pieds. Elles s'attrapent facilement par les mains, lorsqu'elles entrent en contact direct avec les animaux puis sont portées à la bouche, ce qui n'empêche pas le zoo de la citadelle d'autoriser les visiteurs à caresser et nourrir les animaux de sa petite ferme. La solution, préconisée par l'arrêté, est en effet simplement de mettre à la disposition des visiteurs de quoi se laver les mains - ce qui doit sans doute leur permettre de se laver aussi les pieds, même si le risque que les pieds soient accidentellement portés à la bouche est nettement plus limité. Les ultimes tentatives de la commune pour nous effrayer en brandissant l'existence des vers à crochets ne nous ôtent pas de l'idée qu'il est infiniment moins dangereux de marcher pieds nus dans un zoo que de prendre le métro non ganté. Comme le relève malicieusement M. L..., les *barefooters* qui se lavent régulièrement les pieds ont même moins de risque de propager des zoonoses que le reste de la population qui lave rarement ses semelles de chaussures.

Reste le motif du bon ordre, terrain de défense initial de la commune qui soutient qu'il justifie l'interdiction de marcher pieds nus dans toute l'enceinte de la citadelle.

Le bon ordre que peut légitimement préserver toute mesure de police inclut bien, dans votre jurisprudence, une dimension immatérielle qui, pour ce qui est des réglementations vestimentaires, tourne autour de la notion de correction ou de décence. Cette notion permet aux pouvoirs de police de saisir des pratiques vestimentaires à ce point contraires aux usages généralement admis qu'elles apparaissent déplacées et, comme telles, susceptibles de troubler le bon fonctionnement du service ou la jouissance tranquille des lieux par les autres usagers. Ainsi en allait-il en 1930 du fait de déambuler sur la plage en costume de bain (v. *Beaugé précitée*) et ainsi en va-t-il toujours aux yeux de la commune du fait de marcher sans chaussures dans la citadelle de Besançon.

M. L... tente de disqualifier l'argument en énumérant des lieux et des époques où marcher pieds nus est la norme et les chaussures l'extravagance. On pourrait rétorquer qu'en d'autres lieux et d'autres époques, le port des chaussures était plus strictement régi encore qu'à Besançon : il semble qu'en 700 av. J.-C., une ordonnance réglementait en Grèce l'utilisation de bijoux sur les sandales ; que sous l'Empire romain, de strictes règles ordonnaient le port de tel modèle de chaussures par telle catégorie de personnes, ainsi que la manière selon laquelle les souliers pouvaient être décorés ; que l'Empereur Aurélien fit sévèrement punir les hommes qui portaient des chaussures de couleur ; et qu'à l'époque moderne encore, le roi et la haute noblesse avaient seuls la permission de porter des talons rouges. La vérité, c'est qu'en matière de police, tout est question de circonstances de temps et

de lieux, et que c'est aux seuls usages applicables au champ de la mesure qu'il convient de se référer. Le caractère propre ou impropre de la tenue vestimentaire s'évalue en particulier compte tenu de la vocation du lieu : v. par analogie la jurisprudence précitée de la Cour de cassation qui, dans le contentieux voisin des sujétions vestimentaires imposées par l'employeur pour considérations de décence, a approuvé une cour d'appel jugeant illégal le règlement intérieur imposant au personnel ambulancier le port d'une cravate et interdisant jeans et baskets (Soc. 19 mai 1998, n° 2424 D, *Sté Europe ambulance 45*), mais également une cour d'appel estimant justifié et proportionné le licenciement d'une salariée se présentant au travail en survêtement alors qu'elle était en contact avec la clientèle dans une agence immobilière (Soc. 6 novembre 2001).

Ces précisions étant faites, nous ne voyons vraiment pas en quoi l'interdiction de marcher pieds nus pourrait être justifiée par des considérations de décence s'agissant de la zone de la citadelle comprise entre le Fort Saint-Etienne et le Fort royal. Cette zone abrite un immense parc, en accès libre (la billetterie de la citadelle se trouve à l'entrée du parc, mais les tickets ne sont exigés que pour l'entrée dans la zone monumentale à l'autre extrémité de celui-ci), affecté au loisir des visiteurs, qui peuvent s'y promener, s'y prélasser sur les pelouses et même y pique-niquer. Il n'est rien de plus commun que de se déchausser sur une pelouse et si déambuler pieds nus dans les allées pousse un peu plus loin l'exercice, la jouissance paisible d'un lieu affecté à la décontraction doit pouvoir s'accommoder d'une tenue un peu plus décontractée que la moyenne. Nous avons d'ailleurs fait le tour des règlements intérieurs de jardins publics et n'en avons trouvé aucun qui se préoccupe d'interdire la marche pieds nus, autorisée y compris dans des jardins monumentaux et protégés tels que les Tuileries ou le jardin du Luxembourg.

Nous serons plus nuancée s'agissant de la zone monumentale qui s'ouvre à partir du Fort royal et qui correspond à la cour intérieure de la forteresse et aux remparts attenants. Cette zone n'est pas en accès libre et la visiter suppose d'acquitter un droit d'entrée. Elle est principalement affectée à la mise à disposition du public de richesses patrimoniales exposées dans l'enceinte fermée de deux musées – le Musée de la Résistance et de la déportation et le Musée comtois.

Si à titre purement personnel, et en dépit d'un intérêt prononcé pour les chaussures, nous ne sommes pas traumatisée à l'idée de partager l'espace d'un musée avec des visiteurs allant nu-pieds, nous convenons que ce n'est pas vraiment l'usage. Et ce n'est pas l'usage au point que pour le coup, de très nombreux musées l'interdisent expressément (v. les règlements intérieurs du Louvre, du centre Pompidou, du musée d'Orsay, l'Orangerie). Il ne s'agit pas d'une lubie française, puisqu'à la notable exception des britanniques, qu'un salubre flegme libéral rend immune à la triste fièvre régulatrice du vieux continent, les autres pays d'Europe semblent aussi partir du principe qu'un musée doit se visiter chaussé – le musée du Prado, la Galerie des Offices, le Rijksmuseum et bien d'autres interdisent d'entrer sans chaussures.

Or nous sommes prête à assumer qu'à l'intérieur d'un espace d'exposition soumis à droit d'entrée dont il a la charge, le gestionnaire du service public puisse disposer d'une légère marge de manœuvre lui permettant d'imposer, sous réserve bien sûr de toute mesure discriminatoire, et dans les limites compatibles avec l'objectif de mise à disposition du public qu'il doit poursuivre, un minimum de *standing* dans son établissement. Nous concevons qu'à ce titre, le degré de décontraction toléré puisse varier, et qu'à l'heure même où le palais de Tokyo organise des visites naturistes, d'autres espaces d'exposition puissent souhaiter s'en tenir à la règle de convenance généralement admise selon laquelle il n'est pas poli de laisser

voir en public le dessous de ses pieds. Ce léger relativisme ne miroite pas à nos yeux avec le principe de nécessité des mesures restrictives de libertés, qui pourrait sembler condamner les réglementations à intensité variable : la nécessité s'apprécie en effet en rapport avec l'objectif légitime poursuivi ; et c'est parce qu'il ne nous semble pas illégitime – mais pas non plus obligatoire - de rechercher un degré soutenu de bienséance dans un espace principalement consacré à la valorisation du patrimoine où la liberté d'aller et venir est de toute façon limitée par l'acquittement d'un droit d'entrée, que nous nous résolvons à admettre cette petite entrave supplémentaire, alors même que nous ne la tolérerions pas sur la voie publique et que d'autres établissements publics pourraient tout aussi légitimement choisir de ne pas l'imposer.

Nous ne vous proposons donc pas d'annuler l'interdiction litigieuse dans la partie monumentale. Or il se trouve que dans les circonstances très particulières de l'espèce, l'efficacité de cette interdiction nous semble conditionnée à son extension à l'ensemble de la zone située au-delà du Fort royal, car c'est en ce point unique qu'a lieu le contrôle des billets, tous les visiteurs pouvant ensuite circuler partout sans contrôle. Retenir des règles vestimentaires différenciées à l'intérieur de cette zone gouvernée par un billet unique imposerait au gestionnaire du site une refonte des règles de circulation et des points de contrôle à ce point contraignante qu'elle nous semblerait, pour le coup, disproportionnée au très petit surcroît de liberté qu'elle permettrait de protéger.

Pour finir, nous relevons que l'Etat de la Caroline du Nord garantit farouchement le droit de toute personne de circuler en tous lieux pieds nus lorsque cette pratique est justifiée par une croyance religieuse ou un handicap des pieds. Nous n'avons pas trouvé trace de tels phénomènes à Besançon, de sorte que nous ne croyons pas nécessaire de les réserver.

PCMNC – Annulation de l'arrêt, annulation du jugement et de l'interdiction litigieuse en tant qu'elle porte sur le parc en accès libre compris entre le Fort Saint-Etienne et le Fort royal, rejet du surplus des conclusions d'appel et rejet des frais irrépétibles des deux parties qui, ayant chacune un peu gagné, un peu perdu, peuvent être renvoyées dos à dos, après s'être disputées pied à pied.