

## ДЪРЖАВЕН СЪВЕТ

№ 402742

ЕССІ:FR:2016:402742.20160826

Г-н Бернард Стерн, съдия докладчик,  
ПРОФЕСИОНАЛНО ГРАЖДАНСКО ДРУЖЕСТВО СПИНОЗИ, СЮРО;  
ПРОФЕСИОНАЛНО ГРАЖДАНСКО ДРУЖЕСТВО ФАБИАНИ, ЛЮК-ТАЛЕ,  
ПИНАТЕЛ, адвокати  
Произнесено на 26 август 2016 г.

## ФРЕНСКА РЕПУБЛИКА В ИМЕТО НА ФРЕНСКИЯ НАРОД

Предвид на следните процедури:

I. Лигата за правата на човека, Б. Д. и А. К. са поискали от съдията по бързото производство<sup>1</sup> в Административния съд – гр. Ница на основание чл. L. 521-2 от Кодекса на административното съдопроизводство да разпoredи спиране на изпълнението на разпоредбите в 4.3 от чл. 4 от заповедта от 5 август 2016 г. на кмета на община Вилньов-Лубе, отнасящи се до охраната, сигурността и използването на плажовете, отдадени под концесия от държавата на община Вилньов-Лубе. С определение № 1603508 и № 1603523 от 22 август 2016 г. съдията по бързото производство в Административния съд – гр. Ница е отхвърлил техните жалби.

С жалба и с писмена защита, регистрирани в деловодството на Държавния съвет съответно на 23 и 25 август 2016 г., Лигата за правата на човека, Б. Д. и А. К. молят съдията по бързото производство към Държавния съвет на основание чл. L. 521-2 от Кодекса на административното съдопроизводство:

---

<sup>1</sup> След множество критики към бавността на административното производство със закон № 2000-597 от 30 юни 2000 г. във френския Кодекс на административното съдопроизводство се създава фигурата на съдията по бързото производство („le juge des référés”). Създаването на нови бързи производства цели предоставянето на подходящи привременни мерки за случаи, в които обикновеното административно съдопроизводство би се оказало безсилно да защити основните права на гражданите в отношенията им с органите на държавна власт. Приложението на бързото производство се отнася до изключително тесен кръг случаи. В конкретния казус Държавният съвет правораздава по бързото производство за защита на основно право (т.нар. „référé-liberté”), чието успешно провеждане изисква доказването на спешност, достатъчно тежко и явно незаконосъобразно засягане на основно право от жалбоподателя. На основание чл. L. 521-2 от Кодекса на административното съдопроизводство съдията по бързото производство е овластен да разпoredи прилагането на нужните мерки, за да защити основно право, което е накърнено от орган на власт или от частно лице, натоварено с публични функции. Същият текст предвижда изключително кратък срок за произнасяне – 48 часа от постъпването на жалбата. Създаването на такива ускорени производства за защита на правата на гражданите се оправдава от липсата на суспензивен ефект на жалбата. За разлика от българския чл. 166, ал. 1 АПК, който въвежда общия принцип, че обжалването спира изпълнението, то в чл. L. 4 от Кодекса на административното съдопроизводство се въвежда противоположният принцип – жалбата няма суспензивен ефект, освен ако специален закон или съдът не разпoredи друго.

- 1). да отмени това определение;
- 2). да уважи искането, направено пред първоинстанционния съд;
- 3). да осъди държавата да заплати сумата от 5000 евро на основание чл. L. 761-1 от Кодекса за административното съдопроизводство<sup>2</sup>.

Те поддържат, че:

- имат правен интерес да искат спирането на изпълнението на оспорваната заповед;
- условието за неотложност е изпълнено, тъй като, от една страна, заповедта по достатъчно тежък и непосредствен начин засяга обществения интерес, положението на жалбоподателите, както и интересите, които желаят да защитят, а, от друга страна, искането е направено във възможно най-кратки срокове и, накрая, обжалваната заповед ще поражда правно действие до 15 септември 2016 г.;

- обжалваната заповед води до тежко и явно незаконосъобразно засягане на свободата на изразяване на религиозните убеждения, на свободата на обличане на обществено място и на правото на свободно придвижване;

- заповедта не почива на никакво релевантно правно основание;

- ограничението на свободите не е оправдано от местните обстоятелства.

С две писмени защиты, регистрирани в деловодството на съда на 24 август и 25 август 2016 г., кметът на общината Вилньов-Лубе изразява становище за отхвърляне на жалбата. Поддържа, че не е изпълнено условието за спешност, както и че доводите на жалбоподателите са неоснователни.

II. Сдружението за защита на правата на човека „Общност против ислямофобията във Франция” е поискало от съдията по бързото производство в Административния съд – гр. Ница на основание чл. L. 521-2 от Кодекса на административното съдопроизводство да разпoredи спирането на изпълнението на чл. 4.3 от същата заповед от 5 август 2016 г. на кмета на община Вилньов-Лубе. С разпoreждане № 1603508 и № 1603523 от 22 август 2016 г. съдията по бързото производство в Административния съд – гр. Ница е отхвърлил това искане.

С жалба, регистрирана на 24 август 2016 г. в съдебното деловодство на Държавния съвет Сдружението за защита на правата на човека „Общност против ислямофобията във Франция” моли съдията по бързото производство в Държавния съвет, като се произнесе на основание чл. L. 521-2 от Кодекса за административното производство:

- 1) да отмени това определение;
- 2) да уважи искането, направено пред първоинстанционния съд;
- 3) да осъди държавата да заплати сумата от 5000 евро на основание чл. L. 761-1 от Кодекса за административно съдопроизводство.

Сдружението поддържа, че:

- има правен интерес да поиска спирането на обжалваната заповед;
- обжалваната заповед противоречи на Закона от 9 декември 1905 г.;
- условието за спешност е изпълнено, тъй като, от една страна, обжалваната заповед нарушава по достатъчно тежък и непосредствен начин обществения интерес, положението на жалбоподателите, както и интересите на онези, които желаят да защитят;

---

<sup>2</sup> Разпoreдбата регламентира присъждането на разноски в административното съдопроизводство.

от друга страна, обжалването е осъществено във възможно най-кратки срокове и, накрая, обжалваната заповед ще поражда правно действие до 15 септември 2016 г.;

- обжалваната заповед води до тежко и явно незаконосъобразно засягане на принципа на равенство на гражданите пред закона, на свободата на изразяване, на свободата на убежденията и на свободното придвижване;

- обжалваната заповед не почива на никакво конкретно правно основание.

С писмена защита, регистрирана на 25 август 2016 г., кметът на община Вилньов-Лубе изразява становище за отхвърляне на жалбата. Поддържа, че условието за спешност не е изпълнено, както и че доводите на сдружението жалбоподател са неоснователни.

Становища, регистрирани на 25 август 2016 г., са представени от министъра на вътрешните работи.

Предвид на доказателствата по делото;

Като се вземат под внимание:

- Конституцията, по-точно нейният преамбюл и чл. 1;
- Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи;
- Общият кодекс за общинското самоуправление;
- Законът от 9 декември 1905 г. относно разделянето на Църквите от Държавата;
- Кодексът за административното съдопроизводство;

след като бяха призовани в открито съдебно заседание Лигата за правата на човека и останалите жалбоподатели, Сдружението за защита на правата на човека „Общност против ислямофобията във Франция”, от една страна, и община Вилньов-Лубе, както и министърът на вътрешните работи, от друга страна;

предвид на протокола от откритото съдебно заседание от 25 август 2016 г., започнало в 15 часа, в което заседание бяха изслушани:

- адвокат Спинози, адвокат при Държавния съвет и Върховния касационен съд, адвокат на Лигата за правата на човека и на останалите жалбоподатели;
- представителите на Сдружението за защита на правата на човека „Общност против ислямофобията във Франция”;
- адвокат Пинател, адвокат при Държавния съвет и Върховния касационен съд, адвокат на община Вилньов-Лубе;
- представителят на община Вилньов-Лубе;
- представителката на министъра на вътрешните работи,

в края на същото открито съдебно заседание беше приключено съдебното дирене.

Като се вземе под внимание следното:

1. По силата на чл. L. 521-2 от Кодекса на административното съдопроизводство, когато е налице случай от особена спешност, която да оправдае произнасяне в кратки срокове, съдията по бързото производство може да разпореди всяка мярка, необходима за защита на основно право, което е нарушено по тежък и явно незаконосъобразен начин от административен орган.

2. Заповедите на кмета на Вилньов-Лубе (департамент Алп Маритим) от 20 юни 2014 г., а впоследствие от 18 юли 2016 г., уреждат използването на плажовете, отдадени под концесия от държавата на общината. Тези заповеди са отменени и заместени от нова заповед от 5 август 2016 г., която включва нов чл. 4.3, по силата на който „на всички плажове на общината се забранява достъпът за къпане за срок от 15 юни до 15 септември включително на лицата, които не носят подходящо облекло, спазващо добрите нрави и принципа на светското начало, спазващо правилата за хигиена и сигурност на местата за

къпане, съобразени с морската публична държавна собственост. Носенето на облекло, по време на къпане, в противоречие с принципите, споменати по-горе, на плажовете на общината е строго забранено”. Както се потвърди в съдебните прения по време на откритото съдебно заседание, тези разпоредби целят да забранят носенето на дрехи, които по явен начин изразяват религиозна принадлежност по време на къпането, и като последица – да ограничат достъпа до тези плажове.

3. Две жалби са представени за разглеждане пред съдията по бързото производство в Административния съд – гр. Ница, с които се иска на основание чл. L. 521-2 от Кодекса на административното съдопроизводство спирането на изпълнението на разпоредбите на чл. 4.3 от заповедта на кмета на Вилньов-Лубе. Първата жалба е подадена от Лигата за правата на човека, Б. Д. и А. К., а втората – от Сдружението за защита на правата на човека „Общност против ислямофобията във Франция”. С определение от 22 август 2016 г. съдията по бързото производство в Административния съд – гр. Ница, в състав от трима съдии по бързото производство, отхвърля тези две жалби. Лигата за правата на човека, Б. Д. и А. К., от една страна, Сдружението за защита на правата на човека „Общност против ислямофобията във Франция”, от друга страна, обжалват това определение с две жалби, които поставят общи въпроси за разрешаване и по отношение на които е налице основание за съединяване в общо производство.

4. По силата на чл. L. 2212-1 от Кодекса за общинското самоуправление кметът е натоварен, под административния контрол на областния управител, с управлението на общинската полиция, която според чл. L. 2212-2 от същия кодекс „има за цел гарантирането на обществения ред, обществената безопасност, сигурност и общественото здраве”. В допълнение, член L. 2213-23 разпорежда, че „кметът охранява местата за къпане и мореплавателните дейности, практикувани по крайбрежието с джетове и неподлежащи на регистрация машини... Кметът определя правилата за подготовка за практикуването на тези дейности. Той взема спешни мерки за подпомагане и в случай на бедствие. Кметът определя една или повече охраняеми зони от крайбрежието, предоставящи достатъчна гаранция за сигурността на къпането и дейностите, споменати по-горе. Той определя периода за охраняване...”.

5. Ако кметът е натоварен по силата на горепосочените разпоредби в точка 4 да поддържа реда в общината, той трябва да примири изпълнението на своята мисия с уважението към свободите, гарантирани от законите. От това произтича, че правилата по охрана, които издава кметът на крайбрежната община, за да регламентира достъпа до плажа и къпането, трябва да са съобразени, необходими и пропорционални единствено с оглед нуждите на обществения ред, така както произтичат от обстоятелствата на времето и мястото, и като се държи сметка за изискванията, които предполагат добрият достъп до плажа, сигурността на къпането, както и хигиената и благоприличието на плажа. Кметът няма правото да стъпва на други съображения, а ограниченията на свободите, които въвежда, трябва да бъдат оправдани от рисковете за засягане на обществения ред.

6. От съдебното дирене не следва, че са възникнали рискове за нарушаване на обществения РЕД от начина, по който определени лица са решили да се обличат за къпане по плажовете на община Вилньов-Лубе. Ако по време на откритото съдебно заседание се споменава, че по плажовете на общината се носят такива облекла, които чл. 4.3. от

процесната заповед цели да забрани, то пред съда по бързото производство не е представен нито един факт, който да обоснове извода, че такива рискове биха настъпили. При липсата на такива рискове емоцията и притесненията, произтичащи от терористичните атентати, а именно този, извършен в Ница на 14 юли, не са достатъчни, за да оправдаят законосъобразността на обжалваната забрана. При тези обстоятелства кметът не може, без да превиши властта си по охрана, да издаде разпореждания, които забраняват достъпа до плажа и къпането, когато те не почиват нито върху установени рискове за смущаване на обществения ред, нито от съображения за спазване на хигиена или благоприличие, от друга страна. Процесната заповед следователно е довела да тежко и явно незаконосъобразно засягане на основни свободи, каквито са правото на свободно придвижване, свободата на убежденията и личната свобода. Последствията от приложението на такива разпоредби обуславят спешност на случая, което дава основание съдията по бързото производство да упражни правомощията си, предоставени му от чл. L. 521-2 от Кодекса на административното съдопроизводство. Предвид на това следва да бъде отменено определението на съдията по бързото производство в Административния съд – гр. Ница от 22 август 2016 г. и да се спре изпълнението на чл. 4.3. от заповедта на кмета на Вилньов-Лубе от 5 август 2016 г.

7. Разпоредбите на чл. L. 761-1 от Кодекса на административното съдопроизводство не допускат да бъдат осъдени да заплатят направените по делото разноски Лигата за правата на човека, Д. и К. и Сдружението за защита на правата на човека „Общност против ислямофобията във Франция”. При разглежданите обстоятелства община Вилньов-Лубе не следва да бъде осъдена, на основание на посочените разпоредби, да заплати сумите, които претендират, от една страна, Лигата за правата на човека, Д. и К., а, от друга страна, Сдружението за защита на правата на човека „Общност против ислямофобията във Франция”.

#### ОПРЕДЕЛИ:

**Първо:** Отменя определението на съдията по бързото производство в административния съд в град Ница от 22 август 2016 г.

**Второ:** Спира изпълнението на чл. 4.3. от заповедта на кмета на Вилньов-Лубе от 5 август 2016 г.

**Трето:** Отхвърля исканията на община Вилньов-Лубе и тези на Лигата за правата на човека, Д., К. и на Сдружението за защита на правата на човека „Общност против ислямофобията във Франция” за присъждане на разноски на основание чл. L. 761-1 от Кодекса на административното съдопроизводство.

**Четвърто:** Настоящото определение да се съобщи на Лигата за правата на човека, на Д., К., на Сдружението за защита на правата на човека „Общност против ислямофобията във Франция”, на община Вилньов-Лубе и на министъра на вътрешните работи.

*Превод: Мартин Бъбаров*