

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 2002394

Ligue des Droits de l'Homme

M. Pierre Dufour
Juge des référés

Audience du 27 avril 2020
Ordonnance du 28 avril 2020

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 23 avril 2020 et un mémoire complémentaire enregistré le 24 avril 2020, la Ligue des Droits de l'Homme représentée par la SCP Spinosi & Sureau, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté ARD 2020-021 du 7 avril 2020 par lequel le maire de commune des Contamines-Montjoie a limité l'hébergement dans la commune à toute personne non domiciliée de manière permanente ;

2°) de mettre à la charge de ladite commune une somme de 4 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

L'association soutient que :

- elle a intérêt pour agir, dès lors que l'arrêté en litige porte une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales dont la protection constitue le fondement même de son objet social et que, dans un contexte particulier qui concerne l'ensemble du territoire national, la mesure qu'il édicte a vocation à être reprise par de nombreux maires ;
- il y a urgence en ce que l'arrêté en litige affecte gravement les droits et libertés fondamentales, ce qui en soi, suffit à caractériser l'urgence ;
- l'acte en litige porte une atteinte manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée et familiale, à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté personnelle ;
- il n'existe aucune circonstance locale impérieuse justifiant la mesure municipale litigieuse ;

- la décision est de nature à affecter directement la cohérence et l'efficacité des mesures édictées au niveau national ;
- la dérogation introduite par l'article 3 visant les personnels soignants nuit à la cohérence et à l'efficacité des mesures nationales, en particulier en ce qui concerne l'échelle des sanctions résultant de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, modifié.

Par un mémoire enregistré le 25 avril 2020 la commune des Contamines-Montjoie, représentée par Me Lacroix, conclut au rejet de la requête et à ce que la Ligue des Droits de l'Homme soit condamnée à lui verser la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est dépourvue d'objet dès lors que l'arrêté 2020-21 a été abrogé ;
- il n'est pas justifié de l'existence d'une urgence ;
- la commune fait valoir qu'aucun moyen présenté dans la requête n'est fondé.

Par un mémoire complémentaire enregistré le 26 avril 2020, la Ligue des Droits de l'Homme persiste dans ses conclusions ; elle s'oppose au non-lieu à statuer et demande la suspension de l'arrêté n° ARD 2020-23 du 7 avril 2020.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-314 du 25 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-337 du 26 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Vu la décision du 19 décembre 2016 du président du Tribunal désignant M. Dufour comme juge des référés.

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

Ont été entendus, par visioconférence, au cours de l'audience publique du 27 avril 2020 à 10 heures :

- le rapport de M. Dufour,
- les observations de Me Lacroix représentant la commune des Contamines Montjoie.

La Ligue des Droits de l'Homme n'a pas participé à cette audience.

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 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* ». La liberté d'aller et venir et le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle, qui implique en particulier qu'il ne puisse subir de contraintes excédant celles qu'imposent la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui, constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

Sur le cadre juridique :

2. D'une part, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a introduit dans le titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique un chapitre Ier bis relatif à l'état d'urgence sanitaire, comprenant les articles L. 3131-12 à L. 3131-20. Aux termes de l'article L. 3131-12 : « *L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire (...) en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.* » Aux termes de l'article L. 3131-15, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut notamment, aux seules fins de garantir la santé publique : « *1° Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ; 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ; 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ; 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ; 5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ; 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature (...)* ». L'article L. 3131-16 donne compétence au ministre chargé de la santé pour « *prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12* », ainsi que pour « *prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L. 3131-15* ». Enfin, aux termes de l'article L. 3131-17 : « *Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions./ Lorsque les mesures prévues aux 1° à 9° de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilier le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé.* ». La loi du 23 mars 2020 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter de son entrée en

vigueur. Par un décret du 23 mars 2020, le Premier ministre a prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale (...)* ». Aux termes de l'article L. 2122-2 du même code : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (...); 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...)* ». Par ailleurs, l'article L. 2215-1 du même code dispose que le représentant de l'Etat dans le département « *peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique* », sous réserve, lorsque ce droit est exercé à l'égard d'une seule commune, d'une mise en demeure préalable restée sans résultat et qu'il est « *seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune et peut se substituer au maire* ».

4. Par les dispositions citées au point 3, le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation.

5. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 4, autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction

indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat.

Sur la demande en référé :

6. L'arrêté ARD 2020-21 dispose : « *Article 1er : L'occupation des logements meublés non affectés à l'habitation principale, est interdite à compter de ce jour et durant toute la durée du confinement, dont la durée est fixée par décret, sur le territoire des Contamines-Montjoie. Article 2 : Les locations saisonnières de logements et hébergements de tous types et les mises à disposition gracieuse de logements et hébergements de tous types sont interdites, à compter de ce jour et durant toute la durée du confinement, dont la durée est fixée par décret, sur le territoire des Contamines-Montjoie. Article 3 : Les interdictions prévues aux articles 1 et 2 ne s'appliquent pas si les locataires ou les propriétaires d'un bien sont des personnes provenant du personnel soignant mobilisé dans le cadre du Covid-19.* L'arrêté ARD 2020-23 abroge le précédent tout en reprenant intégralement le texte et ajoutant à l'article premier, s'agissant des logements visés, le membre de phrase suivant : « *non occupés depuis le début du confinement* ». La Ligue des Droits de l'Homme indique dans son mémoire enregistré le 26 avril 2020 à 22 heures 47 qu'elle persiste dans ses conclusions initiales et, dans leur « prolongement direct », demande la suspension de de l'arrêté 2020-23. Dans ces conditions, les conclusions tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté 2020-21 sont effectivement devenues sans objet mais il y a bien lieu de statuer sur les conclusions de la Ligue des Droits de l'Homme dirigées contre l'arrêté 2020-23, telles qu'elles sont exprimées dans ses dernières écritures.

Sur les articles 1 et 2 de l'arrêté 2020-23 du 7 avril 2020 :

En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

7. Il ressort des pièces du dossier qu'au début des vacances scolaires de la zone C, un grand nombre de personnes venant de diverses régions de France sont arrivées dans la commune des Contamines-Montjoie, en vue d'y séjourner durablement, soit dans des résidences secondaires leur appartenant, soit dans des logements meublés mis gracieusement à leur disposition. La commune évalue à 400 ou 500 le nombre des nouveaux arrivants, étant précisé que la commune compte 1193 habitants et que les résidences secondaires constituent 82% du nombre total de logements. La commune avait été, dès le 8 février 2020, un des premiers centres français où avait été constatée l'existence d'un foyer de personnes contaminées par le covid-19. Il avait été révélé à cette occasion qu'un ressortissant britannique en provenance d'Asie avait contaminé cinq touristes séjournant dans un chalet abritant onze personnes, certaines d'entre elles ayant été en contact avec des habitants permanents de la commune. Une campagne massive de dépistage dirigée par l'agence régionale de santé avait été alors rapidement conduite. L'hospitalisation des personnes contaminées dans les hôpitaux de la région avait alors permis d'endiguer la propagation du virus. Le maire avait alors décidé la fermeture des écoles et de tous les établissements recevant du public. Si, à la date de l'arrêté attaqué, il apparaît qu'aucun malade du covid-19 ne se trouvait dans la commune, une grande inquiétude s'est emparée de la population à l'idée d'une possible reprise de l'épidémie au niveau local. Par ailleurs, le préfet de la Haute-Savoie a, par arrêté du 7 avril 2020, interdit la location de logements meublés touristiques, précisément dans le but d'enrayer la propagation du virus, en particulier depuis les grands centres urbains et les régions davantage touchées. Enfin, la commune des Contamines-

Montjoie se trouve dans une situation géographique particulière, en moyenne montagne, à l'extrémité d'une vallée et ne disposant que d'un seul accès routier avec le reste du département, situation de nature à rendre plus difficile tant l'approvisionnement en denrées alimentaires que la couverture des besoins médicaux, ainsi que, le cas échéant, l'évacuation des malades vers les centres hospitaliers situés en plaine. De même l'organisation des services publics en période d'intersaison, la collecte des ordures ménagères notamment, est telle qu'elle n'est pas adaptée à la présence d'un nombre élevé de personnes dans la commune.

8. Ainsi, l'arrêté en litige répond-il à des nécessités locales objectives tout à fait particulières, directement liées à des préoccupations d'ordre sanitaire, et devant être regardées comme impérieuses, spécialement dans un contexte de risque de trouble à l'ordre public. Par ailleurs l'arrêté en litige s'inscrit dans le cadre des mesures prises par le préfet de la Haute-Savoie concernant l'hébergement touristique en général, sans entrer en conflit avec elles, mais en les complétant. Au demeurant, les personnes ayant rejoint la commune des Contamines-Montjoie pour occuper, depuis le 7 avril, leur résidence secondaire ou un logement mis gracieusement à leur disposition, ou par voie d'échange, ont nécessairement méconnu les mesures de confinement décidées au plan national. Par ailleurs, il est constant que les personnes occupant dès le 17 mars une résidence secondaire ou un logement mis gracieusement à leur disposition, ou par voie d'échange, ne sont pas concernées par l'arrêté contesté, ce qu'a explicitement précisé la rédaction de l'article premier de l'arrêté 2020-23.

9. Il résulte de ce tout qui précède que le maire de la commune des Contamines-Montjoie, au titre de ses pouvoirs de police générale, a pu prendre les dispositions contestées, limitées dans le temps à la période du confinement et circonscrites dans leur objet, tout en restant proportionnées aux risques manifestes encourus, sans porter une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées par la Ligue des Droits de l'Homme.

En ce qui concerne l'urgence :

10. Alors que la Ligue des Droits de l'Homme ne présente pas de conclusions tendant à ce qu'une injonction soit adressée à la commune mais se borne à demander la suspension immédiate de l'exécution de l'arrêté du 7 avril 2020, il est manifeste, en tout état de cause, que le présent recours présenté sur le fondement des dispositions spéciales de l'article L. 521-2 du code de justice administrative n'appelle pas qu'une mesure quelconque soit prise à très bref délai.

Sur l'article 3 de l'arrêté 2020-23 du 7 avril 2020 :

11. La Ligue des Droits de l'Homme soutient qu'en dérogeant, pour ce qui concerne les personnels de santé, à l'arrêté préfectoral du 7 avril 2020 relatif à la location de meublés, la mesure du maire de la commune des Contamines-Montjoie introduit une distorsion dans l'échelle des peines applicables face à une situation identique, et affecte la cohérence des mesures édictées par le Gouvernement ou par ses représentants dans les départements. Toutefois, alors que la condition d'urgence s'apprécie de façon objective, il ressort des pièces du dossier et des explications apportées lors de l'audience, d'une part qu'aucune situation de ce type ne s'est présentée depuis le 7 avril 2020 et d'autre part que, compte tenu de la décrue du nombre de personnes hospitalisées en lien avec le covid-19 dans le département, cette hypothèse demeure fort peu probable. Dans ces conditions, et en tout état de cause, la suspension de cette mesure ne répond manifestement pas à l'urgence spéciale conditionnant le

prononcé des mesures demandées sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il suit de là que la demande de suspension immédiate des dispositions de l'article 3 de l'arrêté en litige doivent être rejetées.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin de suspension présentées par la Ligue des Droits de l'Homme doivent être rejetées.

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

13. Ces dispositions font obstacle aux conclusions de la Ligue des Droits de l'Homme dirigées contre la commune des Contamines-Montjoie qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de condamner la Ligue des Droits de l'Homme à verser à la commune des Contamines-Montjoie la somme réclamée par celle-ci.

ORDONNE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin de suspension d'exécution dirigées contre l'arrêté n° 2020-21 du maire de la commune des Contamines-Montjoie.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de la Ligue des Droits de l'Homme est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune des Contamines-Montjoie au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à Me Spinosi et à Me Lacroix.

Copie en sera transmise pour information au préfet de la Haute-Savoie ainsi qu'au Procureur de la République près le Tribunal judiciaire de Bonneville.

Fait à Grenoble, le 28 avril 2020.

Le juge des référés,

Le greffier,

P. Dufour

L. Rouyer

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Savoie 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.