

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N°s 2002813 - 2002835

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LIGUE DES DROITS DE L'HOMME
et Mme B... D...**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. François Pourny
Juge des référés**

Le juge des référés

Ordonnance du 24 avril 2020

**54-035-03
C**

Vu la procédure suivante :

I - Par une requête, enregistrée le 21 avril 2020 sous le n° 2002813, la Ligue des droits de l'Homme, représentée par la SCP Spinosi et Sureau, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'arrêté n° 20-05 du 15 avril 2020 pris par le maire de Saint-Etienne et portant mesure de restriction de déplacements liés aux activités physiques individuelles des personnes en vue de prévenir la propagation du covid-19 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Etienne, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme de 4 000 euros.

Elle soutient que :

- l'arrêté litigieux porte une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales garanties par la Constitution et les engagements internationaux de la France, ce qui lui donne intérêt à agir ;

- l'arrêté litigieux dispose d'une portée excédant son seul objet local dans la mesure où d'autres maires peuvent être incités à prendre des arrêtés similaires ;

- l'arrêté litigieux affecte gravement les droits et libertés de la population de la commune, ce qui suffit à caractériser l'urgence, les contrevenants s'exposant en outre à une amende de 135 euros ou de 200 euros en cas de récidive ;

- l'arrêté porte atteinte à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée et familiale et à la liberté personnelle ;

- le maire de Saint-Etienne a mobilisé ses pouvoirs de police générale locale pour prendre, en l'absence de circonstances locales en rendant l'édiction indispensable et au risque de compromettre l'efficacité des mesures prises par les autorités compétentes, des mesures relevant de la compétence des titulaires de la police spéciale de l'état d'urgence sanitaire.

II) Par une requête, enregistrée le 23 avril 2020 sous le n° 2002835, Mme B... D... demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'annuler ou de suspendre avec effet immédiat et sous astreinte l'arrêté n° 20-05 pris par le maire de Saint-Etienne.

Elle soutient que cet arrêté, motivé par aucun moyen en fait ou en droit, porte gravement atteinte à la liberté fondamentale d'aller et venir, que cette atteinte est manifestement illégale, l'arrêté litigieux compromettant l'efficacité des mesures prises par les autorités de l'Etat, seules compétentes en l'absence de circonstances locales particulières, et qu'il y a urgence à mettre fin à cette situation.

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 ;

Le président du tribunal a désigné M. Pourny pour statuer sur les demandes de référé.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 15 avril 2020, pris sur le fondement des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire de Saint-Etienne a interdit les déplacements liés à l'activité physique individuelle des personnes mentionnées au 5° du I de l'article 3 du décret du 23 mars 2020 entre 9h00 et 21h00 pour la période du 16 avril 2020 au 11 mai 2020. Les requêtes présentées par la Ligue des droits de l'homme et Mme D... tendent, par des motifs similaires à la suspension, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de cet arrêté ou à son annulation. Par suite, il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'une même ordonnance.

Sur l'office du juge des référés :

2. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* » et 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. (...)* ». Par ailleurs, l'article L. 522-3 du code de justice administrative dispose : « *Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée (...)* ». L'appréciation à porter au regard de cette exigence est fonction de la nature des éléments de droit et de fait dont le juge des référés a connaissance le jour où il se prononce.

3. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement

de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Les conclusions présentées par Mme D... et tendant à l'annulation de l'arrêté litigieux ne peuvent par suite qu'être rejetées comme ne relevant pas de l'office du juge des référés.

4. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée et familiale 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. Dès lors, lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique porte une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par cet article, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser cette atteinte. Toutefois, ce juge ne peut, au titre de cette procédure particulière, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale.

Sur le cadre juridique :

5. 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 habiler 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^o à 9^o 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 habilitier 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.

6. 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^o 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^o 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^o 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. »*

7. Par les dispositions citées au point 5, 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.

8. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 6, 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 les demandes tendant à la suspension de l'arrêté litigieux :

9. Ainsi qu'il a été dit au point 5, l'état d'urgence sanitaire ayant été déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19, l'usage par le maire de son pouvoir de police générale pour édicter des mesures de lutte contre cette épidémie est subordonné à la double condition qu'elles soient exigées par des raisons impérieuses propres à la commune et qu'elles ne soient pas susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale.

10. En l'espèce, l'article 3 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 dispose : *« I. - Jusqu'au 11 mai 2020, tout déplacement de personne hors de son domicile est interdit à l'exception des déplacements pour les motifs suivants en évitant tout regroupement de personnes : (...) 5° Déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective et de toute proximité avec d'autres personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie ; (...) »*. Pour motiver son arrêté le maire de Saint-Etienne, après avoir notamment visé les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales et ce décret du 23 mars 2020, fait état d'un « regain d'affluence dans l'espace public de la ville de Saint-Etienne, à la faveur d'une météo propice à des activités en plein air », de nombreux manquements aux obligations édictées par l'article 3 du décret du 23 mars 2020 et de la nécessité de limiter les sorties, même autorisées, en vue d'éviter qu'un nombre trop important de personnes ne se retrouve en même temps en un même lieu. Par suite, contrairement à ce que soutient Mme D... cet arrêté est suffisamment motivé.

11. Il n'est pas manifeste que l'arrêté litigieux ne soit pas justifié par des circonstances locales, la Ligue des droits de l'homme ayant versé au dossier en pièce 10 de sa requête un article où le maire de Saint-Etienne indique que les mesures de confinement sont globalement bien respectées par les Stéphanois mais précise que la police municipale a verbalisé de nombreuses personnes et que la police nationale en a également verbalisé avant d'indiquer qu'il a été amené à prendre un arrêté sur le jogging. Enfin, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, il ne résulte pas de l'instruction que l'arrêté litigieux, qui renforce très ponctuellement et pour une durée nécessairement limitée à la période de confinement, les mesures prises par l'Etat, soit de nature à en affecter la cohérence et l'efficacité en les complexifiant inutilement. Dès lors, même si Mme D... justifie être domiciliée à Saint-Etienne et soutient être directement affectée par l'arrêté litigieux, et même si la Ligue des droits de l'homme fait valoir que l'arrêté litigieux présente à juger une question de portée nationale, déjà tranchée par la décision du Conseil d'Etat n° 440057 du 17 avril 2020 commune de Sceaux c. Ligue des droits de l'homme, il ne résulte pas de l'instruction que l'atteinte portée par cet arrêté aux intérêts des requérantes puisse être regardée comme suffisamment grave et manifestement illégale.

12. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'arrêté litigieux porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et leurs conclusions tendant à sa suspension ne peuvent qu'être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions de Mme D... tendant au prononcé d'une astreinte et les conclusions de la Ligue des droits de l'homme tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête n° 2002813 présentée pour la Ligue des droits de l'homme et la requête n° 2002835 présentée par Mme D... sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la SCP Spinosi et Sureau et à Mme D....

Copie pour information en sera adressée à la Ligue des droits de l'homme et au maire de Saint-Etienne.

Fait à Lyon, le 24 avril 2020.

Le juge des référés,

François Pourny

La République mande et ordonne au préfet de la Loire, en ce qui le concerne, et 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,
Un greffier,