

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY**

N° 2001055

LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

Juge des référés

Ordonnance du 21 avril 2020

54-035-03-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La présidente du tribunal administratif,
juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 16 avril 2020 et un mémoire complémentaire enregistré le 18 avril 2020, la Ligue des droits de l'homme, représentée par Me Spinosi, demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 8 avril 2020 par lequel le préfet des Vosges a interdit les « rassemblements statiques » sur la voie publique ainsi que celle de l'arrêté du 15 avril 2020 par lequel le préfet des Vosges a prorogé jusqu'au 11 mai 2020 la date de validité de l'arrêté du 8 avril 2020 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle est recevable dans son action dès lors que les arrêtés en litige portent 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 de crise sanitaire qui concerne l'ensemble du territoire national, la mesure qu'ils édictent a nécessairement un retentissement national ;

- la condition d'urgence posée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est remplie dès lors que l'arrêté du 8 avril 2020, qui n'a pas fait l'objet d'une publication officielle et dont l'existence a été révélée par la presse, est d'application immédiate, que les deux arrêtés en litige affectent gravement les droits et libertés de l'ensemble de la population du département, les intérêts statutaires de l'association requérante et l'intérêt public, et qu'ils instaurent un dispositif de sanction pénale par l'infliction de l'amende prévue pour les contraventions de 1^{re} classe ;

- les arrêtés litigieux portent une atteinte grave et 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. Ni leur motivation ni les déclarations médiatiques du préfet des Vosges

n'établissent l'existence de circonstances locales particulières justifiant un renforcement des mesures de restriction édictées au niveau national. La mesure d'interdiction édictée apparaît comme un mode alternatif à la protection de la population du département et est sanctionnée par une simple contravention de première classe, et est ainsi de nature à amoindrir l'efficacité des mesures nationales de confinement et de distanciation sociale. L'interdiction édictée est insuffisamment précise dans son objet et sa portée et réduit nécessairement les aménagements du confinement prévus par l'article 3 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, de façon extrêmement dangereuse pour la vie et la santé des personnes.

Par un mémoire enregistré le 20 avril 2020, le préfet des Vosges conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la condition d'urgence posée par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative n'est pas remplie dès lors que les arrêtés litigieux n'ont pas pour effet d'entraver les libertés fondamentales invoquées plus que ce qui est prévu par la loi sur l'état d'urgence sanitaire et le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020. En outre l'arrêté du 8 avril 2020 a bien été publié le jour même au recueil des actes administratifs de la préfecture.

- les arrêtés litigieux ne renforcent pas les restrictions de déplacement prévues par l'article 3 du décret du 23 mars 2020. Ils n'ont aucune conséquence sur la vie privée et familiale des personnes ni sur la liberté personnelle, ni, en raison des exceptions qu'ils prévoient, sur la liberté du commerce et de l'industrie ;

- en tout état de cause, la contradiction dont serait entachée la motivation de l'arrêté du 8 avril 2020, en admettant même qu'un tel moyen soit opérant à l'égard d'un acte réglementaire, ne saurait constituer une illégalité grave et manifeste, dans la mesure où c'est à titre surabondant que la motivation de cet arrêté cite les déplacements non autorisés. Le département des Vosges compte parmi ceux les plus touchés en France par l'épidémie de covid-19 et se situe à proximité immédiate du Haut-Rhin qui est le premier foyer épidémique de masse. Au regard de la prévalence encore très élevée du virus dans la région Grand Est et dans le département des Vosges, du relâchement constaté par les forces de l'ordre de la part d'une partie de la population vosgienne qui profite des dispositions dérogatoires permettant des sorties encadrées et contourne l'esprit du confinement par défaut pour se réunir en groupe, de la population vieillissante du département, du bilan mortel lié au covid-19 dans le département des Vosges à la date du 8 avril 2020 et de son évolution à contre-courant des autres départements de la région et de celle pouvant être constatée plus globalement en France, et face à l'absence de cadre réglementaire permettant aux forces de l'ordre de faire respecter les règles de la distanciation sociale, le durcissement des mesures de confinement est justifié par des circonstances locales avérées et a permis, sans accroître le nombre de contrôles et sans qu'aucune contravention n'ait été dressée depuis le 8 avril 2020, d'obtenir de meilleurs résultats. Par ailleurs, la mention de l'article R. 610-5 du code pénal constitue une simple erreur matérielle sans influence sur la légalité de la mesure d'interdiction litigieuse ou sur l'application des sanctions pénales prévues par le décret du 23 mars 2020. Enfin, l'objet des arrêtés litigieux est d'éviter que les déplacements dérogatoires conduisent à des regroupements de personnes et s'inscrit en droite ligne de la politique définie au niveau national, dès lors qu'ils visent à faire respecter les mesures de distanciation sociale et que les dispositions de l'article 3 du décret du 23 mars 2020 ne concernent que les déplacements qui supposent une notion de mouvement, contraire à celle de rassemblement statique, qui se trouve par suite suffisamment définie. Compte tenu des exceptions prévues pour les achats de première nécessité et les transports, et de ce que l'arrêté du 8 avril 2020 fait explicitement références aux « promeneurs rassemblés sur des espaces publics », ce qui exclut l'application de l'interdiction aux personnes présentes sur leur lieu de travail, la mesure litigieuse est parfaitement proportionnée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 ;

Les parties ont été informées, sur le fondement de l'article 9 de l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, de ce qu'aucune audience ne se tiendrait et de ce que la clôture de l'instruction serait fixée au 20 avril 2020 à 14 heures.

Après avoir pris connaissance du mémoire complémentaire présenté pour la Ligue des droits de l'homme, enregistré le 21 avril 2020.

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 vie privée et familiale et 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, ainsi que la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie, invoquées par l'association requérante, constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

Sur le cadre juridique :

2. 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 ; (...) ; 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 habilitier 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 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.

3. Par ces dispositions, 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.

4. Sur leur fondement, et par le décret du 23 mars 2013 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, modifié et complété à plusieurs reprises, le Premier ministre a, en vue de ralentir la propagation du virus, d'une part, imposé en tout lieu et en toute circonstance, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières » définies au niveau national, qui doivent être strictement respectées notamment lors de tous rassemblements, activités et déplacements qui ne sont pas interdits, et, d'autre part, interdit, en dernier lieu jusqu'au 11 mai 2020, tout déplacement de personne hors de son domicile à l'exception de certains déplacements pour les motifs qu'il énumère et en évitant tout regroupement, et a habilité le représentant de l'Etat dans le département à adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent.

Sur la demande en référé :

5. Par un arrêté du 8 avril 2020, le préfet des Vosges a, à compter de la même date, interdit les rassemblements statiques lors des déplacements dérogatoires autorisés par l'article 3 du décret n°2020-293 du 23 mars 2020, à l'exception des files d'attente pour effectuer des achats de première nécessité dans les établissements dont les activités demeurent autorisées et sur le réseau des transports en commun, et a prévu que l'inobservation de cette interdiction sera passible de sanctions prévues par les lois et règlements en vigueur et notamment par l'article R. 610-5 du code pénal. Par un arrêté du 15 avril 2020, le préfet des Vosges a prolongé l'application des dispositions de l'arrêté du 8 avril 2020 jusqu'au 11 mai 2020. La Ligue des droits de l'homme demande la suspension de l'exécution de ces deux arrêtés.

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

6. Il résulte de l'instruction que les deux arrêtés préfectoraux visent à assurer, sur l'ensemble du territoire vosgien, une plus grande efficacité du dispositif de confinement mis en place au niveau national par les articles 2 et 3 du décret du 23 mars 2020, en encadrant les déplacements autorisés de telle façon qu'en dehors des attentes imposées pour les achats de première nécessité et l'utilisation des transports en commun, ils ne permettent pas la constitution de groupements statiques augmentant le risque de contamination.

7. En interdisant tout rassemblement statique, en dehors des files d'attente pour l'achat de produits de première nécessité ou l'utilisation des transports en commun, lors des déplacements dérogatoires, le préfet des Vosges a implicitement mais nécessairement interdit, sur l'ensemble du département, les rassemblements ou les regroupements, quelle que soit leur importance ou leur durée, qu'ils soient fortuits ou organisés. Si la motivation de l'arrêté du 8 avril 2020 fait référence aux manquements constatés par des « promeneurs rassemblés sur des espaces publics sans respect des règles barrières », ces précisions ne sont pas reprises à l'article 1^{er} de l'arrêté qui vise uniquement « les déplacements dérogatoires autorisés par l'article 3 du décret du 23 mars 2020 », de sorte que cette interdiction doit être regardée comme s'appliquant, d'une part à tout déplacement autorisé, et non aux seuls déplacements autorisés liés à l'exercice d'une activité physique individuelle ou à la promenade, d'autre part aux rassemblements ou regroupements qui respecteraient la règle de la distanciation sociale. L'interdiction litigieuse constitue en conséquence bien une restriction des conditions de déplacements autorisés par l'article 3 du décret du 23 mars 2020, de nature à porter atteinte à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée et familiale et de la vie personnelle, par la limitation des relations sociales et familiales qu'elle peut impliquer et également, notamment à l'égard des personnes qui vivent seules ne travaillent pas, et, en l'absence d'exception visant les situations de travail, à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie.

8. Pour justifier de ces mesures, le préfet fait valoir que le département des Vosges, dont la population est vieillissante, compte parmi les départements qui sont les plus touchés par le covid-19 en France et dans la région Grand Est qui fait l'objet d'une attention particulière, que le nombre de décès qui y est enregistré le classe, en valeur absolue, au quatrième rang et en proportion de la population au premier rang des départements de la région Grand Est, que le nombre de décès liés au covid-19 a continué à croître depuis le 8 avril 2020 pour passer de 250, y compris les décès à domicile, à plus de 350, hors décès à domicile, au 17 avril 2020 et que cette évolution à rebours de l'amélioration constatée au niveau national trouverait sa cause principale dans le relâchement constaté par les forces de l'ordre de la part d'une partie de la population vosgienne qui profite des dispositions relatives aux sorties et déplacements dérogatoires pour contourner la règle du confinement et se réunir par groupe. Le préfet soutient que face à ces constats, le cadre réglementaire national ne permettrait pas aux forces de l'ordre d'intervenir pour disperser les groupes et faire respecter la règle générale de distanciation sociale.

9. Toutefois, et en premier lieu, le nombre ou la proportion de décès liés au covid-19 recensés dans le département des Vosges, même si on ne tient pas compte des décès constatés dans les EHPAD dont les résidents ne peuvent pas sortir et qui ne pouvaient plus recevoir de visites jusqu'au 20 avril 2020, ne constituent pas à eux seuls des indicateurs suffisamment pertinents pour apprécier la nécessité d'apporter des restrictions aux conditions des déplacements autorisés, alors qu'il résulte par ailleurs de la consultation des informations officielles publiées sur le site internet du Gouvernement qu'à la date du 8 avril 2020 le nombre des hospitalisations dans le département

des Vosges avait atteint un plateau qui a globalement perduré depuis cette date, témoignant d'un enrayement de la dégradation et d'une stabilisation de la situation dans le département des Vosges aux dates des arrêtés attaqués. Par ailleurs, en se prévalant de la démographie du département et, dans des termes généraux, d'un relâchement observé dans le respect du confinement encouragé par les vacances scolaires et le climat particulièrement propices aux sorties et en produisant deux plaintes, l'une d'un particulier résidant à Vincey, l'autre du maire de la commune de Rollainville, signalant, les 2 et 4 avril 2020, des comportements de quelques familles contraires aux règles énoncées par les articles 2 et 3 du décret du 23 mars 2020, le préfet des Vosges ne démontre pas suffisamment l'existence de circonstances locales particulières qui nécessiteraient l'interdiction, sur tout le département, de tout rassemblement ou regroupement statique, à l'exception des attentes pour les achats de première nécessité et l'utilisation des transports en commun, quelle que soit l'importance, la durée, le caractère fortuit ou organisé de ce rassemblement ou de ce regroupement, et même dans le cas où les règles d'hygiène et de distanciation sociale seraient respectées.

10. En deuxième lieu, l'article L. 3136-1 du code de la santé publique dispose que la violation des interdictions ou obligations édictées en application des articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du même code sera punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe et, au bout de trois verbalisations, d'une peine d'emprisonnement et d'une amende de 3 750 euros, pouvant être assorties de peines complémentaires. C'est sur le fondement des dispositions de ces articles L. 3131-15 à L. 3131-17 que le décret du 23 mars 2020 a prescrit, notamment, l'obligation de respecter la règle de la distanciation sociale et a limitativement autorisé des déplacements devant éviter tout regroupement de personnes. Le rapport du commandant du groupement de gendarmerie des Vosges que le préfet verse au dossier de l'instance, et qui indique que l'arrêté du 8 avril 2020 a permis entre le 10 et le 15 avril de pallier les difficultés rencontrées sur le terrain lorsque des rassemblements de personnes étaient constatés, ne suffit pas à établir que le cadre réglementaire national ne permettrait pas aux forces de l'ordre du département des Vosges d'intervenir efficacement pour disperser les groupes et faire respecter la règle générale de la distanciation sociale. En tout état de cause, il est constant que l'arrêté du 8 avril 2020 dispose que la violation de l'interdiction qu'il énonce sera passible de la sanction prévue à l'article R. 610-5 du code pénal, instituant une contravention de première catégorie et amoindrit ainsi la sanction pénale prévue à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique. Si le préfet soutient qu'il s'agit là d'une simple erreur matérielle et que le communiqué de presse du 9 avril 2020 rappelle les sanctions pénales prévues à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, l'arrêté du 15 avril 2020 est venu proroger, jusqu'au 11 mai 2020 l'ensemble des dispositions de l'arrêté du 8 avril 2020, dont il précise qu'elles « demeurent inchangées », sans apporter de rectification sur la sanction encourue.

11. Ainsi, les arrêtés litigieux portent aux libertés fondamentales invoquées une atteinte grave et manifestement illégale.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

12. Les arrêtés contestés portent une atteinte immédiate aux libertés fondamentales invoquées. Il n'apparaît pas, notamment pour les motifs exposés aux points 9 et 10, qu'un intérêt public suffisant s'attache à leur maintien. La condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est, par suite, également remplie.

13. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet des Vosges du 8 avril 2020 portant interdiction des rassemblements statiques et de l'arrêté du 15 avril 2020 en prorogeant l'application jusqu'au 11 mai 2020.

Sur les frais liés au litige :

14. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions que la Ligue des droits de l'homme présente sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du 8 avril 2020 par lequel le préfet des Vosges a interdit les rassemblements statiques et de l'arrêté du 15 avril 2020 par lequel il en a prorogé l'application jusqu'au 11 mai 2020 est suspendue.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet des Vosges.

Fait à Nancy, le 21 avril 2020.

Le juge des référés,

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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.

Pour expédition conforme,

Le greffier

