

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°2004501

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 28 avril 2020

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 24 avril 2020, l'association « la Ligue des Droits de l'Homme », représentée par la SCP Spinosi et Sureau, demande au juge des référés, statuant par application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner, la suspension de l'exécution de la décision du 24 avril 2020 prise par le maire de la commune de Cholet ayant pour objet d'interdire de 22 heures à 5 heures sur la voie publique ou l'espace public de l'ensemble du territoire communal, à compter du 24 avril 2020 toute circulation.

2°) de mettre à la charge de la commune de Cholet la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association soutient que :

- elle a qualité et 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 ; sa requête fait suite à une précédente requête dirigée contre l'arrêté du 14 avril 2020 du maire de Cholet ayant le même objet que la décision en cause dans la présente instance et qui a été reconnue recevable par le juge des référés du tribunal administratif de Nantes au regard de sa qualité à agir qui était, à tort, contestée par la commune ;

- la circonstance qu'elle ne soit pas en mesure de produire la décision litigieuse, qui n'a pas fait l'objet d'une publication à la date de la requête, ne fait pas obstacle à la recevabilité de la présente requête dès lors que l'existence de cette décision ressort très clairement des déclarations publiques du maire de la commune et a été mentionnée de façon large par la presse locale et nationale ;

- il y a urgence en ce que la décision litigieuse reprend, de façon quasi identique, la mesure de couvre-feu édictée par l'arrêté n°2020-872 du 14 avril 2020 pris par le maire de la commune de Cholet et dont le juge des référés du tribunal administratif de Nantes a jugé qu'elle portait une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés publiques ;

- la décision litigieuse porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir ;

- la décision litigieuse porte une atteinte grave et manifestement illégale au respect dû à la vie privée et familiale ;

- la décision litigieuse porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi qu'à la liberté d'entreprendre ;
- la décision litigieuse porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté personnelle ;
- le caractère grave de l'atteinte portée aux libertés publiques ainsi que l'illégalité manifeste de la décision litigieuse, qui n'a modifié que de façon marginale l'arrêté n°2020-872 du 14 avril 2020 qui a été suspendu par le juge des référés du tribunal administratif de Nantes saisi sur le fondement de l'article L 521-2 du code de justice administrative, résulte de cette décision de justice, qui a déjà retenu la violation grave et manifestement illégale de la précédente mesure de couvre-feu que le maire de Cholet a aussitôt reprise, ne la modifiant que de façon symbolique.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- 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 régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique du 28 avril 2020 à 10h30 tenue en présence de Mme Minard greffier d'audience, M. Kaczynski a lu son rapport.

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 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. 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 2, 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 3, 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 qu'existent des raisons impérieuses propres à la commune et que ces mesures ne soient pas susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité de celles prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale.

Sur la demande en référé :

6. Par un arrêté n°2020-872 du 14 avril 2020 le maire de Cholet a, sur le fondement des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, interdit la circulation des personnes sur l'ensemble du territoire de la commune après 21 heures et jusqu'à 5 heures à compter du 16 avril 2020 et jusqu'au 11 mai 2020, quel que soit le mode de déplacement, à l'exception de toutes les professions de santé, de sécurité, de salubrité ainsi que des personnes concourant à l'organisation et à la continuité des services publics, à l'intérêt général choletais, aux besoins vitaux de la Nation, en capacité d'en justifier, tout contrevenant étant passible d'une contravention de première classe. Saisi sur le fondement de l'article L 521-2 du code de justice administrative par la Ligue des Droits de l'Homme, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes a ordonné la suspension de l'exécution de cet arrêté dont il a considéré qu'il portait, notamment, à la liberté d'aller et venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle une atteinte grave, immédiate et manifestement illégale. Pour motiver cette décision, le juge des référés a retenu que, à la date de son ordonnance, rendue le 24 avril 2020, le maire de Cholet n'avait pas été capable de démontrer l'existence de raisons impérieuses, propres à la commune, lui permettant de prendre l'arrêté attaqué alors, en outre, que ce même arrêté apparaissait susceptible de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale, les citoyens choletais se voyant appliquer une double réglementation ayant le même objet et dont le non- respect est sanctionné de façon différente.

7. Après notification de l'ordonnance du 24 avril 2020 à la commune de Cholet, le jour même de cette notification, son maire a fait savoir à la population de cette commune, par une communication largement reprise par la presse locale et nationale, qu'il a décidé de renouveler l'arrêté suspendu, en réduisant la durée de l'interdiction de circuler qui s'appliquerait désormais de 22 heures à 5 heures. S'il est vrai que la communication du maire ne fait état que de sa décision

« de prendre un arrêté de 22h à 5h », la formulation de cette communication, son contexte, particulièrement polémique et la façon dont la presse en a rendu compte ne laissait pas la place à la moindre ambiguïté quant à la portée pratique de la nouvelle restriction de circuler faite à la population de la commune et ce, dès le vendredi 24 avril 2020. A supposer que l'intention du maire de la commune de Cholet n'était que d'annoncer un arrêté à venir et non d'annoncer une décision applicable le jour même, il ne ressort pas du dossier qu'il aurait demandé à la presse de rectifier la portée de ses déclarations. Par ailleurs, alors qu'elle a pris connaissance le 27 avril 2020 à 8H39 de la requête par laquelle la Ligue des Droits de l'Homme faisait valoir l'existence d'une décision non formalisée et non publiée qui se déduisait des agissements, et en particulier des propres propos de son maire, la commune de Cholet n'a jamais estimé utile de discuter de la réalité d'une telle décision verbale. Il doit donc être regardé que le maire de la commune de Cholet a pris une décision verbale, qui n'a donc pas fait l'objet d'une publication officielle et a été portée à la connaissance des administrés par voie de presse, qui n'est pas motivée et qui édicte, à compter du vendredi 24 avril 2020, une interdiction générale de circuler entre 22 heures et 5 heures sur l'intégralité du territoire de la commune de Cholet et ce pour une durée indéterminée. La Ligue des Droits de l'Homme demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative de prendre toutes mesures utiles pour faire cesser l'atteinte grave et manifestement illégale que la décision litigieuse porte à plusieurs libertés fondamentales.

8. Ainsi qu'il a déjà été dit, le maire de Cholet avait été incapable de faire état, à l'occasion du litige qui a été porté devant le juge des référés de ce tribunal à l'encontre des effets de son arrêté n°2020-872 du 14 avril 2020 de raisons impérieuses, propres à la commune, lui permettant de prendre cet arrêté, qui portait de très sévères restrictions à la liberté de circuler. A la date du 24 avril 2020 cette mesure de restriction, notamment, à la liberté d'aller et venir a donc été regardée par l'autorité judiciaire comme portant une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales. La décision verbale prise le 24 avril 2020 par le maire de la commune de Cholet n'est pas davantage justifiée, dès lors que la commune, qui n'a jugé utile ni de produire d'observations écrites, ni d'être représentée à l'audience publique du 28 avril 2020 à laquelle elle a été dûment convoquée, ne fait valoir aucune circonstance nouvelle qui serait apparue ce 24 avril, ni ne tente même d'expliquer en quoi la réduction marginale de la durée de l'interdiction de circuler serait de nature à rendre cette nouvelle mesure, ni motivée, ni régulièrement publiée et prise sans limitation dans le temps, acceptable au regard du respect de la légalité et des libertés fondamentales. Par suite, la Ligue des Droits de l'Homme est fondée à soutenir que la décision verbale prise le 24 avril 2020 par le maire de la commune de Cholet a porté, de manière grave et manifestement illégale atteinte à la liberté d'aller et venir et à la liberté personnelle des personnes appelées à se déplacer sur l'ensemble du territoire de la commune de Cholet.

9. Comme il vient d'être dit, la décision contestée porte une atteinte immédiate à la liberté d'aller et venir et à la liberté personnelle des personnes appelées à se déplacer sur l'ensemble du territoire de la commune de Cholet. Il n'est pas même soutenu qu'un intérêt public suffisant s'attacherait à son maintien. La condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est, par suite, également remplie.

10. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'exécution de la décision verbale du 24 avril 2020 par laquelle le maire de la commune de Cholet a interdit aux habitants de la commune de circuler sur l'ensemble de son territoire entre 22 heures et 5 heures. En outre, le maire a choisi de porter cette mesure à la connaissance des habitants de Cholet par voie de presse. Il y a donc lieu, de lui enjoindre d'informer les habitants de Cholet, par voie de presse et dans un délai de 24 heures à compter de la notification de la présente ordonnance, de ce qu'aucune restriction à la circulation autre que celles édictées par les autorités compétentes de l'Etat n'est désormais applicable sur le territoire de cette commune.

Sur l'application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

12. Il y a lieu dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Cholet une somme de 3 000 euros au titre des frais exposés par la Ligue des droits de l'homme et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision verbale du 24 avril 2020 par lequel le maire de la commune de Cholet a interdit la circulation des personnes sur l'ensemble du territoire de la commune, après 22 heures et avant 5 heures, à compter du 24 avril 2020 et ce pour une durée indéterminée est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de Cholet d'informer, par voie de presse et dans un délai de 24 heures à compter de la notification de la présente ordonnance, les habitants de la commune qu'aucune restriction à la circulation autre que celles qui sont applicables au plan national n'est désormais en vigueur dans cette commune.

Article 3 : La commune de Cholet versera à la Ligue des droits de l'homme une somme de 3 000 (trois mille) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme et à la Commune de Cholet.

Copie en sera adressée au préfet du Maine et Loire et au procureur de la République près le tribunal judiciaire.

Fait à Nantes, le 28 avril 2020.

Le juge des référés,

La République mande et ordonne au préfet de Maine et Loire 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,