

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

BL

N° 2004144

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME
c/ Commune du Plessis-Robinson

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Bailly
Juge des référés

La juge des référés,

Ordonnance du 27 avril 2020

PCJA : 54-035-03

Code de publication : C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 21 avril 2020, la Ligue des Droits de l'Homme, représentée par la SCP Spinosi et Sureau, demande au juge des référés, statuant en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 24 mars 2020 par lequel le maire de la commune du Plessis-Robinson a prononcé l'instauration d'un couvre-feu entre 22 heures et 5 heures sur l'ensemble du territoire communal ainsi qu'une interdiction pour l'ensemble des commerçants alimentaires d'accueillir du public à partir de 21h30 ;

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

Elle soutient que :

- la requête est recevable, dès lors qu'elle possède bien un intérêt à agir, en ce que, d'une part, la protection des libertés fondamentales auxquelles l'arrêté en litige porte une atteinte grave et manifestement illégale est inscrite dans l'article trois de son statut social, et, d'autre part, les mesures édictées excèdent, par leur portée, les seules circonstances locales pour connaître des répercussions au plan national, la mesure édictée ayant vocation à être reprise par de nombreux maires ;

- il y a urgence à suspendre l'arrêté contesté, dès lors que ses dispositions portent atteinte de manière suffisamment grave et immédiate aux droits et libertés de la population de la commune et à un intérêt public ; d'une part, l'arrêté n'a fait l'objet d'aucune publicité dans la presse, d'autre part, en prenant ces mesures qui aggravent celles adoptées par l'Etat, le maire de

la commune du Plessis-Robinson agit en contradiction avec le préfet des Hauts-de-Seine qui avait enjoint au maire de Suresnes de retirer un arrêté similaire ; l'illégalité manifeste de l'arrêté commande sa suspension immédiate ; selon la doctrine, la reconnaissance d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale implique que la condition d'urgence soit remplie, la condition d'urgence ayant d'ailleurs été admise implicitement mais nécessairement par le juge des référés du Conseil d'Etat depuis le début de la crise sanitaire;

- l'arrêté porte atteinte de manière grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales en ce qu'il méconnaît la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée et familiale ou encore la liberté du commerce et de l'industrie et la liberté personnelle ; il instaure et maintient un couvre-feu, sur l'ensemble du territoire de la commune et interdit à l'ensemble des commerçants alimentaires d'accueillir du public à partir de 21h30 alors même qu'aucune mesure semblable n'a été adoptée au niveau national et que le préfet du département concerné en a remis en cause la légalité ; il a été pris par une autorité incompétente, dès lors que l'édition de mesures de police a été réservée par les textes relatifs à l'état d'urgence sanitaire aux autorités nationales et aux préfets de département ; dans le contexte spécifique de l'état d'urgence, l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police générale est très strictement encadré, les conditions nécessaires n'en étant pas remplies en l'espèce, dès lors qu'il ne justifie d'aucune raison impérieuse liée à des circonstances locales ; l'arrêté porte atteinte à la cohérence et à l'efficacité des mesures prises par les autorités de l'Etat pour lutter contre la catastrophe sanitaire en ce qu'il est contraire aux mesures nationales, qu'il constitue une complexification locale des règles nationales de confinement et ne fixe pas de terme à son application.

Appelé à la cause en qualité d'observateur, le préfet des Hauts-de-Seine a produit le 23 avril 2020 la lettre d'observations qu'il avait adressée au maire de la commune du Plessis-Robinson le 16 avril 2020 attirant l'attention de celui-ci sur la fragilité juridique de son arrêté.

La requête a été communiquée le 21 avril 2020 à la commune du Plessis-Robinson, qui en a accusé réception le jour-même à 16h43 mais n'a pas produit d'observations en défense.

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 code de justice administrative.

Le Président du tribunal a désigné Mme Bailly, vice-présidente, en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience le 23 avril 2020 à 15 heures.

Le rapport de Mme Bailly, vice-présidente a été entendu au cours de l'audience publique, tenue en présence de Mme Soulier, greffière d'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 24 mars 2020, le maire de la commune du Plessis-Robinson a interdit tout déplacement véhiculé et piétonnier entre 22 h et 5 h sur l'ensemble du territoire communal et enjoint à l'ensemble des commerçants alimentaires de ne plus accueillir du public à partir de 21h30 afin de permettre à leurs clients de respecter les mesures de couvre-feu fixées à 22h. La Ligue des Droits de l'Homme demande la suspension de l'exécution de cet arrêté sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

2. 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* ».

Sur le cadre juridique du litige :

3. 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.

4. 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.* ».

5. 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.

6. 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'édition 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.

7. Enfin, selon l'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et l'ensemble des voies publiques ou privées ouvertes à la circulation publique à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation. A l'extérieur des agglomérations, le maire exerce également la police de la circulation sur les voies du domaine public routier communal et du domaine public routier intercommunal, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation.* » et selon l'article L. 2213-2 du même code : « *Le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement : /1° Interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines portions de voie ou réserver cet accès, à certaines heures ou de manière permanente, à diverses catégories d'usagers ou de véhicules ;/ 2° Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains ;* ».

Sur la demande en référé :

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

8. Par un arrêté du 24 mars 2020, le maire de la commune du Plessis-Robinson a, sur le fondement des articles L. 2213-1 et L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales relatifs à la police de la circulation, interdit tout déplacement véhiculé et piétonnier entre 22 h et 5 h sur l'ensemble du territoire communal, à l'exception des personnes disposant d'une attestation de circulation émanant d'un service de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement hospitalier ou de soins public ou privé et des services publics d'urgence et enjoint à l'ensemble des commerçants alimentaires de ne plus accueillir du public à partir de 21h30 afin de permettre à leurs clients de respecter les mesures de couvre-feu fixées à 22h. Cet arrêté n'est motivé ni par les nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement, comme le prévoient les articles précités, ni par des circonstances locales. Il s'appuie sur des considérations générales tirées de l'intérêt sanitaire manifeste s'attachant à la restriction des conditions de circulation et du risque de propagation du virus covid-19 lié directement à la circulation humaine.

9. Cependant, par le décret précité du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, modifié depuis, le Premier ministre a interdit, en dernier lieu jusqu'au 11 mai, tout déplacement de personne hors de son domicile à l'exception des déplacements pour un nombre restreint de motifs en évitant tout regroupement de personnes. Il a par le même décret habilité le représentant de l'Etat dans le département à prendre des mesures plus restrictives lorsque les circonstances locales l'exigent. Le préfet des Hauts-de-Seine n'a toutefois pas pris de mesure de couvre-feu pour l'ensemble du département des Hauts-de-Seine.

10. Ainsi qu'il a été dit au point 8, l'arrêté en litige est motivé par des considérations générales tirées de la nécessité de lutter contre l'épidémie de covid-19, motifs qui ne peuvent justifier une intervention du maire sur le fondement de la police de la circulation. En l'absence d'observations en défense de la commune, comme d'observations orales lors de l'audience, à laquelle la commune n'était pas représentée, aucun motif impérieux propre à la situation de la commune n'apparaît comme de nature à légitimer l'intervention du maire sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, alors en outre que cet arrêté apparaît susceptible de

compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale. Ainsi, l'arrêté du maire de la commune du Plessis-Robinson du 24 mars 2020 porte notamment à la liberté d'aller et venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle, une atteinte grave et manifestement illégale.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

11. L'arrêté contesté 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 du Plessis-Robinson. Alors même qu'il n'a pas été immédiatement contesté par des habitants de la commune mais ne l'a été que trois semaines après son édicton par l'association requérante, et dès lors qu'il n'apparaît pas qu'un intérêt public suffisant s'attache à son maintien, la condition d'urgence prévue à l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie.

12. Les deux conditions posées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative étant remplies, la Ligue des Droits de l'Homme est fondée à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du 24 mars 2020 par lequel le maire de la commune du Plessis-Robinson a prononcé l'instauration d'un couvre-feu entre 22 heures et 5 heures sur l'ensemble du territoire communal ainsi qu'une interdiction pour l'ensemble des commerçants alimentaires d'accueillir du public à partir de 21h30.

Sur les frais du litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune du Plessis-Robinson la somme de 1 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du 24 mars 2020 par lequel le maire de la commune du Plessis-Robinson a prononcé l'instauration d'un couvre-feu entre 22 heures et 5 heures sur l'ensemble du territoire communal ainsi qu'une interdiction pour l'ensemble des commerçants alimentaires d'accueillir du public à partir de 21h30 est suspendue.

Article 2 : La commune du Plessis-Robinson versera à la Ligue des Droits de l'Homme la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des Droits de l'Homme, à la commune du Plessis-Robinson et au préfet des Hauts-de-Seine.

Fait, à Cergy, le 27 avril 2020.

La juge des référés,

Signé

P. Bailly

La République mande et ordonne à la ministre des solidarités et de la santé en ce qui la 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.