

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2001782**

---

Ligue des Droits de l'Homme

---

Mme Pascale Rousselle  
Juge des référés

---

Ordonnance du 22 avril 2020

---

54-035

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La présidente du tribunal,  
juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 18 avril 2020, la Ligue des droits de l'homme, représentée par la SCP Spinosi & 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'arrêté n° 2020-01135 en date du 15 avril 2020 pris par le maire de la commune de Nice « ordonnant interdiction horaire pour le public de circuler et/ou se déplacer sur les secteurs de Trachel, Jean Vigo, Notre-Dame, Saint Charles, Bon Voyage, Macario, Pasteur, Las Planas et les Moulins pour des motifs de sécurité et de santé publiques » ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Nice la 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 compte tenu de l'écho donné aux déclarations du maire de Nice dans la presse nationale ;

- il y a urgence en ce que l'arrêté en litige affecte gravement les droits et libertés de l'ensemble de la population de la commune, et qu'il instaure un dispositif de sanction pénale par l'infliction de l'amende prévue pour les contraventions de 1<sup>ère</sup> classe ;

- 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

N° 2001782

la liberté personnelle ; il été pris par une autorité incompétente, dès lors que l'édiction 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 ; les restrictions de circulation qu'il met en œuvre sont injustifiées et disproportionnées, alors que le préfet a pris un arrêté instaurant un couvre-feu à des horaires différents sur le territoire de plusieurs communes dont la ville de Nice ; les mesures prises par le maire ne saurait être regardées comme justifiées par des raisons impérieuses liées à des circonstances locales rendant indispensable leur édicition ; il apparaît que la décision municipale tendant à cibler certains quartiers repose sur un postulat erroné et même discriminatoire, en ce qu'elle suggère que la population domiciliée dans les neuf secteurs ne respecterait pas les règles nationales et préfectorales de confinement ; à supposer que certains habitants de ces neuf secteurs visés par l'arrêté persisteraient à ne pas respecter les règles qui régissent le confinement, une telle considération ne relèverait en rien des raisons impérieuses liées à des circonstances locales qui rendraient indispensable la mesure litigieuse ; la sanction du non-respect de l'arrêté du préfet étant une contravention de 4<sup>e</sup> classe, la décision du maire, ajoutant une norme différente, est de nature à affecter directement la cohérence et l'efficacité de celle-ci.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 avril 2020, la commune de Nice, représentée par Me Letellier, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la Ligue des droits de l'homme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient que :

- il n'y a pas d'urgence dès lors que l'arrêté contesté n'est que le renouvellement d'une précédente décision du 7 avril 2020 ; l'intérêt public justifie la mesure querellée ;
- l'arrêté attaqué ne porte atteinte à aucune liberté fondamentale, d'une manière qui puisse, en outre, être qualifiée de grave et manifestement illégale ;
- le maire est compétent pour édicter une telle mesure, dès lors qu'il lui est loisible de faire usage de son pouvoir de police administrative générale afin de compléter et permettre la mise en œuvre des mesures de police spéciale prises au niveau national ; l'arrêté n'édicte aucune mesure sanitaire nouvelle empiétant sur le pouvoir de police spéciale sanitaire ; il s'agit d'un pur acte de police générale ; la mesure est adaptée à l'objectif poursuivi en ce qu'elle interdit l'accès à certains lieux et à certaines périodes, le tout de manière très limitée sur le plan géographie, 1,3 % du territoire communal et temporel de 20 h à 5 h jusqu'au 11 mai 2020, et prévoit des dérogations ; elle est également justifiée par les circonstances locales et répond aux très nombreuses doléances de riverains de ces quartiers, constatant des regroupements et « stagnations » de personnes sur le domaine public en fin de journée, confirmées par le constat de manquements aux règles de confinement notamment par verbalisation, dans des proportions supérieures aux autres quartiers de la ville, que ce soit en primo-infraction qu'en délit en réitération où ce taux atteint 50%, eu égard à la faible partie du territoire concerné ;

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 ;

N° 2001782

- 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 publique.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique du 20 avril 2020 à 14 heures 30, tenue en présence de Mme Labeau, greffière :

- le rapport de Mme Rousselle, juge des référés ;

- les observations orales de Me Damiano, représentant la Ligue des droits de l'homme, substituant Me Spinosi, qui développe ses écritures en précisant que les conditions de publication de l'arrêté contesté ne permettent pas une information claire des citoyens et des forces de l'ordre, que la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat est venue clarifier les conditions d'exercice respectif des pouvoirs de police du maire et de police spéciale sanitaire en raison de la crise du COVID-19 ; le maire de Nice a entendu se substituer aux autorités sanitaires de l'Etat ; son discours est incohérent dès lors qu'il indique dans les médias que le confinement est particulièrement suivi à Nice ; les secteurs définis par l'arrêté ne sont pas assez précis ; les dénonciations de citoyens ne permettent pas d'établir que le non-respect du confinement serait plus important dans ces secteurs ; les données issues des contrôles de police et compte-rendus de vidéo-surveillance ne l'établissent pas non plus ; le choix des secteurs ainsi identifiés, qui ne comprend que des quartiers dits « sensibles », est discriminatoire ;

- et les observations de Me Verrier, substituant Me Letellier, pour la commune de Nice, qui reprend ses écritures et fait valoir que l'urgence n'est pas établie par l'association requérante ; l'arrêté a été régulièrement publié, comme en atteste le certificat d'affichage ; le maire a fait ici exclusivement usage de ses pouvoirs de police générale pour compléter des mesures de police spéciale prises par le préfet et l'association requérante a une lecture erronée de l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 avril 2020 ; les éléments issus des contrôles réalisés montrent que le taux de non-respect du confinement est sensiblement supérieur à ce que l'on constate sur le reste du territoire ; il souligne le caractère particulièrement restreint du champ d'application dans le temps et l'espace de cet arrêté ;

La clôture de l'instruction a été fixée au 21 avril 2020 à 16 heures.

Vu la note en délibéré produite par la Ligue des droits de l'homme le 21 avril 2020 à 12h51 ;

Vu la note en délibéré produite par la commune de Nice le 21 avril 2020 à 15h13.

N° 2001782

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 15 avril 2020, le maire de la commune de Nice a prolongé jusqu'au 11 mai 2020 la mesure qu'il avait instaurée dans un précédent arrêté, interdisant au public de circuler et/ou se déplacer entre 20h et 5h du matin sur les secteurs de Trachel, Jean Vigo, Notre-Dame, Saint Charles, Bon Voyage, Macario, Pasteur, Las Planas et les Moulins. 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 (...) 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature (...)* ». 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 le décret du 23 mars 2020 susvisé, 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. 2212-2 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*

N° 2001782

*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 (...). ».*

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. En revanche, ces dispositions ne sauraient faire obstacle à ce que, en application des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 4, le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, puisse 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 mais aussi la circulation et les déplacements du public.

7. La légalité de mesures décidées à ce titre par un maire et restreignant la liberté de circulation et déplacement du public est subordonnée à la double condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées et qu'elles soient adaptées par leur contenu à l'objectif de protection pris en compte.

#### Sur la demande en référé :

8. Par arrêté en date du 31 mars 2020, le préfet des Alpes-Maritimes a, sur le fondement des dispositions citées au point 3, interdit tout déplacement sur le territoire des communes de plus de 10 000 habitants, ainsi que des communes du littoral entre 22 h et 5 h, en dehors des exceptions prévues aux 1, 3°, 4° et 8° du décret du 23 mars 2020, et ordonné la fermeture de l'ensemble des commerces alimentaires à 21h30. Par l'arrêté contesté, le maire de Nice a, en application des dispositions du code général des collectivités territoriales rappelées au point 4, décidé d'interdire la circulation et les déplacements, de 20 heures à 5 heures, jusqu'au 11 mai inclus, dans neuf secteurs de la ville, listés dans ledit arrêté et décrivant, rue par rue, les zones concernées. Ledit arrêté a été régulièrement publié, comme

N° 2001782

en a attesté le maire de Nice, le 16 avril 2020, sous sa responsabilité et dans les conditions prévues par l'article R. 2122-7 du code général des collectivités territoriales.

9. Par suite, et alors même que les déclarations du maire de Nice dans la presse nationale et locale peuvent laisser penser qu'il entendait se substituer aux autorités de l'Etat pour organiser la lutte contre le COVID-19 et que l'article 1er de l'arrêté litigieux indique qu'il a été pris « afin de prévenir le risque de propagation du virus COVID-19 sur les secteurs visés ci-dessous », l'arrêté du 15 avril 2020 a pour seul objet de limiter la circulation et les déplacements dans certains quartiers et à certaines heures, de manière complémentaire à l'arrêté préfectoral du 31 mars 2020, dans le but de prévenir une maladie épidémique et contagieuse et, ce faisant, le maire de Nice a exercé son pouvoir de police générale, dans les conditions définies au point 6.

10. Il résulte de l'instruction que les secteurs définis dans l'arrêté litigieux représentent 22,8 km de voirie et 96,9 hectares, soit 1,3 % de la superficie de la commune et moins de 2% de la voirie communale. Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit au point 8, un arrêté préfectoral interdit jusqu'au 11 mai, les déplacements et circulation de 22 h à 5 h, de sorte que l'arrêté du maire de Nice, également valable jusqu'au 11 mai, n'avance cette interdiction que de 2 heures sur ces seuls secteurs. Enfin, cet arrêté instaure des exceptions aux restrictions de circulation, liées aux activités professionnelles et urgences, notamment médicales et familiales. La mesure ainsi contestée est limitée dans l'espace et le temps ainsi que dans sa portée. La seule circonstance, alléguée à l'audience par l'association requérante, selon laquelle la délimitation des secteurs ainsi concernés constituerait une discrimination sociale de la population y résidant est sans incidence sur la légalité de l'arrêté.

11. Il résulte également de l'instruction que les contrôles auxquels s'est livrée la police municipale dans les secteurs considérés ont donné lieu, entre le 24 mars et le 15 avril 2020 à l'établissement de 869 procès-verbaux d'infraction, soit 24,19% du nombre total des constatations opérées par ce service sur toute la ville pour la même période, dont 135 sur la période comprise entre 20 h et 22 h, alors que, dans le même temps, 456 infractions étaient relevées sur l'ensemble du territoire communal. Si le compte rendu de la vidéo-surveillance produit au débat fait état, sur ce même créneau horaire et dans les secteurs concernés, de rassemblements de personnes sur la voie publique, cet élément ne constitue pas un indicateur fiable dès lors que ces personnes ont pu, par ailleurs, être déjà verbalisées. Il en est de même des courriels de plusieurs riverains de ces secteurs qui ont cru devoir signaler de tels comportements aux autorités locales. Néanmoins, ces compte-rendu et courriels corroborent les données des contrôles et permettent de considérer que, eu égard au nombre élevé d'infractions aux règles de confinement ainsi constaté sur un périmètre particulièrement restreint du territoire communal, la mesure contestée était justifiée par les circonstances locales.

12. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du maire de Nice pris en application de son pouvoir de police générale est d'une portée limitée dans le temps et l'espace et impose des restrictions justifiées par les circonstances locales. Par suite, il ne peut être regardé comme ayant porté une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales et, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'urgence, la requête de l'association Ligue des droits de l'homme doit être rejetée.

N° 2001782

Sur les frais de l'instance :

13. Les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la Ligue des droits de l'homme, partie perdante, tendant à l'application de ces dispositions. Il y a lieu en revanche de mettre à la charge de l'association Ligue des droits de l'homme, partie perdante, la somme de 1500 euros à verser à la commune de Nice sur le fondement de ces mêmes dispositions.

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la Ligue des droits de l'homme est rejetée.

Article 2 : Il est mis à la charge de la Ligue des droits de l'homme la somme de 1 500 euros à verser à la commune de Nice 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 et à la commune de Nice.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice, le 22 avril 2020.

La présidente du tribunal,  
juge des référés

P. ROUSSELLE

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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 en chef,  
Ou par délégation, le greffier,