

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

N°2004365

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Juge des référés

---

Le juge des référés

Ordonnance du 24 avril 2020

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 20 avril 2020, la Ligue des Droits de l'Homme, représentée par la SCP Spinosi et Bureau, 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 l'arrêté n°2020-872 du 14 avril 2020 pris par le maire de la commune de Cholet ayant pour objet « d'interdire de 21 heures à 5 heures sur la voie publique ou l'espace public de l'ensemble du territoire communal, à compter du 16 avril 2020 et jusqu'au 11 mai 2020, 5h00, toute circulation, 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.

2°) de mettre à la charge de la commune de Cholet 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 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 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 ;

- 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, mais aussi plus généralement, les intérêts statutaires de l'association requérante, comme l'intérêt public, 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 la liberté personnelle, pour avoir 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, et que l'interdiction qu'il met en œuvre est injustifiée et disproportionnée, sans qu'aucune circonstance locale particulière à la commune de Cholet le justifie.

- en effet, 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. Le préfet de Maine et Loire a émis des doutes quant au caractère nécessaire et proportionné de cette mesure. Le département de Maine et Loire est en outre, un peu éloigné du pic épidémique.

- le maire de Cholet a pris l'acte attaqué « en réaction au manque de discipline de certains citoyens ». La nécessité invoquée par le maire de limiter les regroupements de personnes et les dégradations de biens ne saurait caractériser l'existence de raisons impérieuses propres à la situation locale de Cholet et qui rendraient indispensable cette mesure. Le constat allégué d'un non-respect des règles de confinement n'est pas caractérisé sur le territoire de la commune de Cholet. En cas de non-respect du confinement, il appartient seulement au maire de solliciter la police municipale ou nationale.

- enfin, les mesures édictées par le maire de Cholet affectent directement la cohérence et l'efficacité des mesures sanitaires adoptées au plan national en ce qu'elle complexifie la réglementation applicable et en réduit notablement l'effet dissuasif ;

Par un mémoire en défense enregistré le 23 avril 2020, la commune de Cholet, représentée par Lex Publica Angers (Me Brossard), conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2000 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 :

- la Ligue des droits de l'homme n'a pas qualité et intérêt pour agir,
- la condition d'urgence n'est pas établie au vu des circonstances de l'espèce,
- l'intérêt général au vu duquel a été pris l'acte attaqué fait obstacle à ce que la condition d'urgence soit remplie,
- il n'y a pas d'atteinte manifestement grave et illégale à une liberté fondamentale,
- la situation sanitaire de Cholet et le non- respect de la réglementation nationale, justifient la prise de la mesure attaquée,
- la mesure critiquée n'est ni générale, ni absolue,
- la population locale adhère à cette mesure,

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 régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique du 23 avril 2020 à 10h tenue en présence de Mme Minard greffier d'audience, M. Iselin a lu son rapport et entendu Me Brossard pour la commune de Cholet.

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 la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales. Eu égard à son objet social, la Ligue des droits de l'homme a un intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté municipal attaqué qui présente, dans la mesure notamment où il cherche à répondre à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une portée excédant son seul objet local. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée par la commune de Cholet doit être écartée.

Sur le cadre juridique :

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 habiliter 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 habiliter 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 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 :

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

7. Par un arrêté en date du 14 avril 2020, le maire de Cholet, sur le fondement des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, a 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.

8. 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 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.

9. Ainsi qu'il a été dit au point 6, 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 il résulte de l'instruction et notamment des pièces produites et des écrits et dires de la commune de Cholet lors de l'audience, que le maire fait valoir que la prise de l'acte attaqué est motivée par les risques de saturation, au demeurant non démontrées, des capacités de réanimation du centre hospitalier de la ville de Cholet, par la circonstance que différentes procédures ont été engagées par les forces de police municipale à l'encontre de personnes ne respectant les règles nationales de confinement, et enfin, par le contenu des propos tenus par un certain nombre d'habitants de Cholet sur les réseaux sociaux, faisant état de leur adhésion à la mesure de « couvre-feu » ainsi édictée par le maire ; toutefois, ces seules circonstances, dont l'ampleur et les conséquences restent très modérées à l'échelle du territoire de la ville de Cholet, ne sauraient caractériser l'existence de raisons impérieuses, propres à la commune, permettant au maire de prendre l'arrêté attaqué alors, en outre, que ce même 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, les citoyens choletais se voyant appliquer une double réglementation ayant le même objet et dont le non-respect est sanctionné de façon différente. Ainsi, l'arrêté du maire de Cholet du 14 avril 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 :

13. 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 de Cholet. Il n'apparaît pas, notamment pour les motifs exposés au point 11, qu'un intérêt public suffisant s'attache à son maintien. La condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est, par suite, également remplie.

14. Il résulte de ce qui précède que La Ligue des droits de l'Homme est fondée à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté n°2020-872 du 14 avril 2020 pris par le maire de Cholet.

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

15. Il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce de faire droit aux conclusions présentées par la Ligue des droits de l'homme sur le fondement des dispositions susvisées. Les mêmes dispositions font obstacle à ce que la Ligue des droits de l'homme qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamné à verser à la commune de Cholet la somme qu'elle demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté n°2020-872 du 14 avril 2020 par lequel le maire de Cholet a interdit la circulation des personnes sur l'ensemble du territoire de la commune, après 21 heures et avant 5 heures, à compter du 16 avril 2020 et jusqu'au 11 mai 2020 est suspendue jusqu'à ce que le tribunal statue au fond sur la légalité de cet arrêté.

Article 2 : les conclusions présentées par la Ligue des droits de l'homme et la Commune de Cholet, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : 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 24 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,