

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE**

REPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2001854

M. G. E.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Olivier NIZET
Juge des référés

Le Tribunal administratif
de Châlons-en-Champagne,

Ordonnance du 17 septembre 2020

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 15 septembre 2020, M. G. E., représenté par Me Romain Mainnevret, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de l'admettre au bénéfice de l'aide juridictionnelle provisoire ;

2°) d'ordonner la suspension de l'arrêté du 8 septembre 2020, par lequel le préfet de la Marne oblige toute personne âgée de onze ans et plus, à porter un masque, tous les jours, sur l'ensemble du périmètre de la ville de Reims ;

3°) d'enjoindre au préfet de la Marne de prendre un nouvel arrêté qui mette fin à la méconnaissance de la liberté d'aller et venir ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat, la somme de 1200 euros à verser à Me Romain Mainnevret, au titre des dispositions combinées des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Il soutient que :

- la condition d'urgence posée par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, est caractérisée dès lors que l'arrêté en litige porte une atteinte immédiate à la liberté d'aller et venir, alors qu'aucun intérêt public suffisant ne s'attache à son maintien dans l'ensemble de ses dispositions et qu'aucune durée d'exécution n'est précisée ;

- en ne restreignant pas le port d'un masque de protection à certaines tranches horaires, ni à certains jours de la semaine, et sans limiter dans le temps cette obligation, l'arrêté en

litige restreint de manière excessive la liberté d'aller et venir, au regard de l'objectif de préservation de l'ordre public qui le motive ;

- l'obligation du port du masque ne s'applique pas en cohérence avec certains territoires limitrophes, comme les communes de Tilloy, Tinqueux et Cormontreuil, où le port du masque est limité à certains secteurs ;

- l'obligation de porter un masque de protection en tout lieu et en tout temps, sur l'ensemble du territoire de la ville de Reims méconnaît le principe de proportionnalité des actes de police administrative ;

- en ne fixant pas une limite dans le temps à l'application de l'arrêté en litige, le préfet méconnaît la liberté d'aller et venir ;

- aucune circonstance locale ne justifie le port généralisé du masque de protection.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 septembre 2020, le préfet de la Marne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la ville de Reims mêle habitat diffus et quartiers denses ; elle est dotée de nombreux équipements sportifs culturels, de loisirs ou commerciaux qui sont propices aux rassemblements ;

- elle accueille également plusieurs campus universitaires ;

- c'est un souci de lisibilité qui a conduit à retenir comme périmètre d'application de l'arrêté en litige, la totalité de la ville ;

- les zones commerciales situées dans les communes en périphérie de la ville de Reims sont clairement identifiées ;

- la situation sanitaire dans la ville de Reims se dégrade rapidement ; dès lors en ne prévoyant pas un terme à son application, l'arrêté en cause n'est pas disproportionné.

Par une décision du 16 septembre 2020, M. E. a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution et notamment son préambule ;

- la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code de la santé publique ;

- la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 ;

- le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 ;

- la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 ;

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal administratif a désigné M. Nizet en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience publique :

Ont été entendus :

- le rapport de M. Olivier Nizet,
- les observations de Me Mainnevret qui reprend oralement les conclusions et moyens contenus dans ses écritures et ajoute que l'arrêté en litige porte atteinte à la liberté personnelle de se vêtir telle qu'elle a été reconnue par la cour européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales

- les observations de M. D.e représentant le préfet de la Marne et de Mme B. de l'agence régionale de santé Grand-Est qui indiquent que le taux d'incidence du virus augmente de manière exponentielle depuis la fin du mois d'août laissant craindre une reprise de l'épidémie. En imposant le port du masque sur l'ensemble du territoire de la commune de Reims, la décision en litige est lisible et compréhensible ce qui contribue à son efficacité.

A l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction a été prononcée.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions tendant à l'octroi de l'aide juridictionnelle provisoire :

1. Ayant par une décision du bureau d'aide juridictionnelle du 16 septembre 2020 obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle, M. E. se désiste, à l'audience des conclusions susvisées. Ce désistement est pur et simple. Il y a lieu de lui en donner acte.

Sur l'office du juge des référés et la liberté fondamentale invoquée :

2. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* ». Aux termes de l'article L. 521-2 de ce code : « *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.* ». Aux termes de l'article R. 522-1 du même code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* ».

3. En vertu du I de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, du 11 juillet 2020 au 30 octobre 2020 inclus, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, réglementer la circulation des personnes. En vertu du deuxième alinéa du II du même article, lorsque ces mesures doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, le Premier ministre peut habiliter le représentant de l'Etat dans le département à

les décider lui-même, après avis, rendu public, du directeur général de l'agence régionale de santé. Ces mesures, selon le III de cet article, « *sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires* ». Le IV du même article précise qu'elles peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés, instruits et jugés selon les procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative. Aux termes du II de l'article 1^{er} du décret du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé : « *Dans les cas où le port du masque n'est pas prescrit par le présent décret, le préfet de département est habilité à le rendre obligatoire, sauf dans les locaux d'habitation, lorsque les circonstances locales l'exigent* ».

4. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Sur le fondement de l'article L. 521-2, le juge des référés peut ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

5. La liberté d'aller et de 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 l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Sur la demande en référé :

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

6. Par un arrêté du 8 septembre 2020, pris sur le fondement du II de l'article 1^{er} du décret du 10 juillet 2020, le préfet de la Marne, a imposé le port du masque, tous les jours, à toute personne âgée de onze ans et plus à compter du 9 septembre 2020, « sur l'ensemble de la ville de Reims », hormis les personnes handicapées munies d'un certificat médical justifiant cette dérogation, et les personnes pratiquant une activité sportive. Il ressort des motifs de cet arrêté, et en dépit du caractère général de son dispositif, que le préfet de la Marne a entendu imposer le port du masque de protection aux personnes se déplaçant, à l'air libre, dans les espaces publics et les lieux ouverts au public. M. E., habitant la ville de Reims demande la suspension de cet arrêté.

7. Il résulte de l'instruction, et notamment de l'avis du 23 juillet 2020 du Haut conseil de la santé publique (HCSP), qu'en l'état actuel des connaissances, le virus peut se transmettre par voie aéroportée. Le Haut conseil recommande, en conclusion de cet avis, le port du masque dans tous les lieux clos publics et privés collectifs en se fondant sur diverses études scientifiques dont une étude canadienne qui relève que « la transmission par aérosols se produit préférentiellement dans des contextes où les particules s'accumulent dans des pièces fermées non ventilées ». S'agissant des lieux extérieurs, il recommande le port du masque « en cas de rassemblement avec une forte densité de personnes ». Par un nouvel avis du 20 août 2020 qui est relatif à l'adaptation de la doctrine du HCSP et des mesures barrières et au port du masque dans les lieux clos recevant du public, le Haut conseil, rappelle, incidemment dès lors qu'il ne s'agit pas de l'objet de cet avis, que le port du masque en plein air est recommandé dans l'hypothèse de rassemblements de personnes, tout en insistant sur le respect d'une distanciation sociale qui reste, selon lui, la mesure la plus efficace dans une situation où la ventilation naturelle et la dilution aérienne conduit à estimer le risque de transmission comme étant faible.

8. Il résulte de l'instruction, et notamment du tableau de bord des données régionales de l'agence régionale de santé du Grand-Est, publié le 15 septembre 2020 et produit en défense, que le nombre de nouveaux cas de covid-19 dans la ville de Reims est passé de 12 cas pour 100 000 habitants recensés sur la période du 27 juillet au 2 août 2020, à 125 cas pour 100 000 habitants recensés au titre de la semaine du 7 au 13 septembre 2020. Si initialement cette augmentation pouvait être attribuée à la multiplication des tests effectués à partir de la mi-août, elle perdure alors même que depuis plusieurs semaines que le nombre de tests effectués reste globalement stable. Toutefois, le nombre de personnes hospitalisées pour une infection par la covid-19, une trentaine dans la Marne dont aucune en réanimation, toujours selon le document précité, reste à ce jour peu élevé. En effet, le nombre de personnes hospitalisées quotidiennement dans la Marne reste stable depuis la mi-juillet et aucune augmentation significative identifiable d'hospitalisation, ne peut être mise en rapport avec l'augmentation précitée des cas de contamination.

9. Dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent. Le caractère proportionné d'une mesure de police s'apprécie nécessairement en tenant compte de ses conséquences pour les personnes concernées et de son caractère approprié pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi. Sa simplicité et sa lisibilité, nécessaires à sa bonne connaissance et à sa correcte application par les personnes auxquelles elle s'adresse, sont un élément de son effectivité qui doivent, à ce titre, être prises en considération. Toutefois, la prise en compte de l'effectivité de l'application d'une mesure de police administrative, demeure accessoire dans l'appréciation de la proportionnalité de la préservation des libertés publiques au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi par cette mesure et ne saurait, par suite, justifier une atteinte excessive aux libertés publiques. Il en résulte que le préfet, lorsqu'il détermine les lieux dans lesquels il rend obligatoire le port du masque, est en droit de délimiter des zones suffisamment larges pour englober de façon cohérente les points du territoire caractérisés par une forte densité de personnes ou une difficulté à assurer le respect de la distance physique, de sorte que les personnes qui s'y rendent puissent avoir aisément connaissance de la règle applicable. Il peut, de même, définir les horaires d'application de cette règle de façon uniforme dans l'ensemble d'une même

commune, en considération des risques encourus dans les différentes zones couvertes par la mesure qu'il adopte. Il doit, toutefois, tenir compte de la contrainte que représente, même si elle reste mesurée, le port d'un masque par les habitants des communes concernées, qui doivent également respecter cette obligation dans les transports en commun et, le plus souvent, dans leur établissement scolaire ou universitaire ou sur leur lieu de travail.

10. La densité de population à Reims, qui compte 182 000 habitants selon les dernières données disponibles sur le site internet de l'INSEE est de 3890 habitants au km², inférieure à la densité de population des agglomérations de taille comparable. Détruite à plus de 70% à l'issue de la première guerre mondiale, la ville de Reims est rebâtie selon un plan prévoyant une nette segmentation entre le centre-ville qui réunit l'ensemble des commerces et services et la périphérie qui se partage entre quartiers résidentiels et industries. Ce schéma régit toujours l'espace urbain rémois. Il a pour conséquence que la circulation des piétons est largement circonscrite à l'intérieur d'un quadrilatère délimité, dans son extension maximale, par le boulevard Louis Roederer et le parvis de la gare, le boulevard Lundy, le boulevard de la Paix, la rue de Venise, la rue Gerbert et l'autoroute urbaine, espace auquel il faut ajouter les rues adjacentes aux campus universitaires du Moulin de la Housse et de Croix Rouge. En revanche, la circulation piétonnière est particulièrement faible dans le reste de l'espace urbain, permettant d'assurer les mesures de distanciation sociale. Si elle est plus dense dans les quartiers Wilson et Croix Rouge, l'urbanisation aérée de ces quartiers ne permet pas d'identifier des zones au sein desquelles il ne serait pas possible de respecter les mesures de distanciation sociale. La circonstance que des équipements sportifs ou culturels soient répartis dans l'ensemble de l'agglomération, ne permet pas d'établir que leur fonctionnement, qui au demeurant échappe à l'application du présent arrêté dès lors qu'ils s'agit de lieux clos dont, en outre, la fréquentation est nécessairement diminuée par l'application des règles de distanciation qui leur sont applicables, entraîne une concentration de population telle qu'elle justifie l'obligation du port du masque dans la totalité de la commune. Les zones précitées, identifiées comme étant susceptibles de générer des rassemblements de personnes, sont cohérentes, ce qui rend aisée leur délimitation par une signalisation adéquate afin de les rendre facilement identifiables. Par suite, dans le contexte sanitaire marnais tel qu'il a été rappelé au point 8, en ne prenant pas en compte ces circonstances locales, spécifiques à la ville de Reims, le préfet de la Marne a, par l'arrêté en litige, édicté une prescription disproportionnée au regard du risque sanitaire que cet arrêté a pour objet de prévenir. Cette disproportion ne saurait eu égard à ce qui vient d'être dit, être justifiée par la nécessité de rendre l'application de l'arrêté du 8 septembre 2020 simple et lisible. Dès lors, cet arrêté porte, en tant qu'il s'applique sur l'ensemble du territoire de la ville de Reims, 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 revanche, il ne résulte pas de l'instruction, et notamment pas des écritures du requérant, que la circonstance que l'arrêté prévoit un port permanent du masque, porterait une atteinte grave et manifeste aux libertés précitées. Enfin la circonstance, que l'arrêt du 8 septembre 2020 ne prévoit pas de date limite à son application est, en elle-même, sans incidence sur sa légalité.

Sur la condition d'urgence :

11. L'arrêté attaqué porte une atteinte immédiate à la liberté personnelle du requérant, habitant de Reims et appelé à se déplacer sur le territoire de cette commune, dans laquelle s'applique cet arrêté. En dépit de l'aggravation objective de la situation sanitaire, il n'apparaît

pas, notamment pour les motifs exposés aux points précédents, qu'un intérêt public suffisant s'attache au maintien de l'arrêté litigieux dans son intégralité. La condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est, par suite, également remplie.

Sur les mesures devant être prescrites :

12. Eu égard aux nécessités, d'une part, de sauvegarder le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle et, d'autre part, d'endiguer la propagation de la Covid-19, il y a lieu pour le juge des référés, dans les circonstances de l'espèce, d'enjoindre au préfet de la Marne de prendre, au plus tard le vendredi 18 septembre 2020 à 12H00, un nouvel arrêté pour limiter l'obligation de port du masque dans des conditions compatibles avec les motifs de la présente ordonnance. A défaut, l'exécution de l'arrêté en litige sera, à cette date et à cette heure, suspendue.

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 :

13. M. E. a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle. Par suite, son avocat peut se prévaloir des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, et sous réserve que Me Mainnevret avocat de M. E. renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État, de mettre à la charge de l'État le versement à Me Mainnevret de la somme de 1 200 euros.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Il est donné acte à M. E. du désistement de ses conclusions tendant à l'octroi de l'aide juridictionnelle.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la Marne de prendre, au plus tard le vendredi 18 septembre 2020 à 12H00, un nouvel arrêté pour limiter l'obligation de port du masque dans des conditions compatibles avec les motifs de la présente ordonnance.

Article 3 : Si le 18 septembre 2020 à 12h00, le préfet de la Marne n'a pas pris les mesures prévues à l'article 2 de la présente ordonnance, l'exécution de l'arrêté du 8 septembre 2020 sera suspendue.

Article 4 : L'Etat versera à Me Mainnevret, la somme de 1 200 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens, sous réserve qu'il renonce à percevoir la part contributive de l'Etat.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à M. G. E., au ministre des solidarités et de la santé, et à Me Romain Mainnevret.

Copie en sera adressée pour information au préfet de la Marne et au maire de Reims.

Fait à Châlons-en-Champagne, le 17 septembre 2020.

Le juge des référés,

Le greffier,

O. NIZET

I. DELABORDE