

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°2200361

M. P.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Le Barbier
Juge des référés

La juge des référés

Ordonnance du 14 janvier 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête, une pièce et un mémoire complémentaire enregistrés les 12 et 13 janvier 2022 M. P., représenté par Me Plateaux, doit être regardé comme demandant au juge des référés :

1°) à titre principal, de suspendre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 30 décembre 2021 imposant le port obligatoire du masque pour les personnes de onze ans ou plus sur la totalité du territoire du département de la Loire-Atlantique ;

2°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au préfet de la Loire-Atlantique de modifier son arrêté du 30 décembre 2021, dans un sens moins restrictif, dans un délai de huit jours à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'État le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête est recevable dès lors qu'il justifie d'un intérêt à agir contre l'intégralité de l'arrêté litigieux : son activité professionnelle lui impose des déplacements réguliers sur l'ensemble du territoire départemental et il se rend régulièrement chez des connaissances personnelles qui résident en milieu rural ; les séquelles d'un antécédent médical lourd sont difficilement conciliables avec le port permanent d'un masque chirurgical dans l'espace public ; l'activité de chant polyphonique qu'il pratique est devenue très aléatoire dans l'espace public ;

- il justifie d'un intérêt pour agir dès lors que la décision litigieuse lèse ses intérêts moraux puisqu'il réside dans le ressort de la commune de Nantes tout en étant contraint de se déplacer sur l'ensemble du ressort départemental du fait des obligations inhérentes à son activité professionnelle, qui deviennent des sujétions exorbitantes depuis la mise en œuvre de l'arrêté du 30 décembre 2021 ; la qualité de bénéficiaire d'une liberté publique suffit à justifier d'un intérêt pour agir, vis-à-vis d'une mesure de police administrative réglementant l'exercice d'une telle liberté, notamment au plan local ;

- la condition de l'urgence est satisfaite dès lors qu'il existe une présomption d'urgence, devant le juge des référés-liberté lorsque la décision litigieuse s'inscrit dans le sillage d'une législative spéciale relative à la proclamation de l'état d'urgence ; dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire lié à la crise de la covid-19, une décision réglementaire imposant le port

obligatoire du masque, dans des proportions injustifiées, constitue une situation d'urgence ; il sera démontré ultérieurement que tel est le cas en l'espèce ;

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

* le Conseil d'Etat a précisé qu'une telle atteinte était caractérisée faute pour un arrêté tel que celui en cause imposant le port obligatoire du masque pour les personnes circulant en extérieur, de préciser que cette sujétion ne s'appliquait pas en cas d'activités physiques ou sportives, de portée individuelle ; il a par ailleurs rappelé que le port du masque pouvait être étendu à l'ensemble des grandes villes mais qu'il devait être circonscrit dans le cœur de ville des communes plus modestes et élevé que les services préfectoraux ne pouvaient pas se borner à imposer le port du masque obligatoire sans tenir compte des spécificités des lieux où s'appliquent une telle sujétion, à l'instar de l'horaire concerné et de la fréquence des lieux ;

* la décision attaquée porte une atteinte disproportionnée à sa liberté d'aller et venir et à sa liberté personnelle faute de se fonder sur un quelconque motif d'ordre public et dans la mesure où elle n'établit pas de distinction, d'une part, entre les grandes villes et les villes plus modestes et, d'autre part, au sein des grandes villes, selon la nature des lieux et les horaires d'application ;

* le seuil de l'âge de onze ans retenu ne repose sur aucun élément objectif.

Par un mémoire en défense et une pièce enregistrés le 13 janvier 2022, le préfet de la Loire-Atlantique conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- à titre principal, le requérant n'a pas d'intérêt à agir au-delà des dispositions de l'arrêté du 30 décembre 2021 en tant qu'il s'applique sur le territoire de la ville de Nantes, où il réside ;

- à titre subsidiaire :

* la condition d'urgence n'est pas remplie : l'impératif de santé publique qui s'attache à la sauvegarde de la santé de la population en garantissant une protection efficace de la population pour éviter un reconfinement et préserver les capacités opérationnelles des services hospitaliers prime fortement l'atteinte résiduelle à la situation du requérant, qui ne se voit nullement restreint dans ses déplacements ; un nouvel arrêté entrera en vigueur dès le début de la semaine prochaine ;

* la décision litigieuse ne présente aucun caractère général et absolu et ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

- la mesure de police administrative en cause est nécessaire et les circonstances locales requises pour l'extension départementale du port du masque de protection dans les espaces publics de l'ensemble des communes de Loire-Atlantique, à l'exception des plages, bords de cours d'eau et espaces naturels peu fréquentés, sont réunies ;

- la mesure en cause est proportionnée eu égard au taux d'incidence relevé par l'Agence régionale de santé (ARS) des Pays de la Loire en Loire-Atlantique à la date du 9 janvier 2022, qui est de 2 456 cas positifs pour 100 000 habitants, un tel seuil n'ayant jamais été atteint sur le territoire départemental ; compte tenu de l'importance des contaminations et alors que l'arrêté litigieux a une durée de validité limitée, jusqu'au 28 janvier 2022, cette mesure doit être regardée comme étant justifiée par la situation épidémiologique constatée sur le territoire concerné, le risque de contamination est avéré du fait de l'accélération de la circulation du virus en Loire-Atlantique, où le virus se diffuse de manière active ;

- le périmètre départemental retenu dans l'arrêté litigieux est cohérent au vu de la densité de population et de ses flux de déplacements quotidiens, qui ne se limitent pas aux seuls

territoires densément peuplés et le message porté en direction de la population doit être cohérent et intelligible ;

* il n'y a pas d'atteinte disproportionnée aux libertés individuelles du fait notamment de l'existence de dérogations au port obligatoire du masque de protection, qui ne trouve pas à s'appliquer sur les plages, bords de cours d'eau et espaces naturels peu fréquentés et envisage par ailleurs trois séries de dérogations visant à répondre à la problématique de confort d'utilisation et de respirabilité s'agissant des prescriptions médicales justifiant l'absence de port du masque pour les personnes en situation de handicap, de l'exercice d'une activité physique ou sportive et de la conduite avec un casque visière baissée d'un deux-roues motorisé ;

* l'obligation de port du masque, si elle peut être perçue comme une gêne ou une contrainte par les personnes concernées, n'emporte aucune conséquence préjudiciable à leur santé, à leur liberté d'aller et venir ou à leur liberté personnelle et, au contraire, participe de la préservation de la santé publique au bénéfice de l'ensemble de la population ;

* la mesure litigieuse est encadrée dans le temps, du 31 décembre au 28 janvier 2022 inclus, période de surcroît révisable en fonction de l'évolution des indicateurs sanitaires hebdomadaires et des préconisations de l'ARS des Pays de la Loire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 modifiée relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
- le décret n°2021-699 du 1^{er} juin 2021 modifié prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle le président du tribunal a désigné Mme Le Barbier, première conseillère, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 14 janvier 2022 à 9 heures :

- le rapport de Mme Le Barbier, juge des référés,
- les observations de Me Plateaux, avocat de M. P., qui expose de nouveau, d'une part, que ce dernier justifie d'un intérêt à agir eu égard aux fréquents déplacements à titre professionnel ou privé qu'il est amené à faire sur l'ensemble du territoire du département de la Loire-Atlantique, dont il établit la réalité, et, d'autre part, que la mesure en cause est disproportionnée dans la mesure où elle ne distingue, pour sa mise en œuvre, ni en fonction de la nature des communes concernées, ni en fonction des lieux et des horaires s'agissant des communes où s'appliquent le port obligatoire du masque ;
- et les observations de Me Toussaint, substituant Me Cano, représentant du préfet de la Loire-Atlantique, qui fait de nouveau valoir que les besoins de déplacements liés à l'activité professionnelle du requérant ne sont pas établis et que l'intérêt général qui s'attache à la préservation de la santé publique s'oppose à la suspension de la décision litigieuse.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

1. Il résulte de l'instruction que M. P. est amené à effectuer des déplacements réguliers sur le territoire du département de la Loire-Atlantique pour des motifs professionnels et il n'est pas sérieusement contesté qu'il est appelé à se déplacer par ailleurs tout aussi régulièrement dans le département à des fins privées. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que M. P. ne justifierait pas d'un intérêt à agir au-delà des dispositions de l'arrêté du 30 décembre 2021 en tant qu'il s'applique sur le territoire de la ville de Nantes, opposée en défense à titre principal, ne peut qu'être rejetée.

Sur les conclusions tendant à l'application 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* ». 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 cet article.

3. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire : « *I. - A compter du 2 juin 2021 et jusqu'au 31 juillet 2022 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 : 1° Réglementer (...) la circulation des personnes ...* ». Selon le III du même article, il peut, lorsqu'il a pris une mesure mentionnée au I, habiliter le représentant de l'État territorialement compétent à « *prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions* ». Lorsque ces dernières doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, le représentant de l'Etat dans le département doit prendre ces mesures après avis du directeur général de l'agence régionale de santé, qui est rendu public, et après consultation des exécutifs locaux ainsi que des parlementaires concernés. Le IV du même article exige que toutes les « *mesures prescrites en application [de cet article soient] strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* » et qu'il y soit « *mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires* ».

4. Selon l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire : « *I.- Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène définies en annexe I au présent décret et de distanciation sociale, incluant la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes, dites barrières, définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. II. - Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures. 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. En l'absence de port du masque, et sans*

préjudice des règles qui le rendent obligatoire, la distanciation mentionnée au I est portée à deux mètres ».

5. D'une part, il résulte de l'instruction qu'au regard des données et recommandations scientifiques actuellement disponibles, le virus de la covid-19 peut se transmettre par gouttelettes respiratoires, par contacts et par voie aéroportée et que les personnes peuvent être contagieuses sans le savoir, notamment pendant la phase pré-symptomatique de l'infection. Si le risque de contamination est, de façon générale, moins élevé en plein air, il ne résulte pas de l'instruction que puisse être exclue la possibilité qu'un aérosol contenant le virus soit inhalé avec une charge infectante suffisante ou qu'une transmission par gouttelettes puisse avoir lieu en cas de forte concentration de population dans un lieu de plein air, le port du masque pouvant alors contribuer à réduire le risque de contamination. Dans ce contexte, l'autorité administrative peut imposer de porter le masque à l'extérieur, lorsque la situation épidémiologique localement constatée le justifie, en cas de regroupement ou dans les lieux et aux heures de forte circulation de population ne permettant pas le respect de la distanciation physique.

6. D'autre part, il résulte des dispositions citées au point 3 de la présente ordonnance, notamment du IV de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, que les mesures générales ou individuelles que le représentant de l'Etat territorialement compétent peut prendre, en application du II de l'article 1^{er} du décret du 1er juin 2021, pour réglementer la circulation des personnes aux fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Par suite, des dispositions rendant obligatoire le port du masque en extérieur doivent être justifiées par la situation épidémiologique constatée sur le territoire concerné. Elles ne peuvent être proportionnées que si elles sont limitées aux lieux et aux heures de forte circulation de population ne permettant pas d'assurer la distanciation physique et aux lieux où les personnes peuvent se regrouper, tels que les marchés, les rassemblements sur la voie publique ou les centres-villes commerçants, les périodes horaires devant être appropriées aux risques identifiés. Le préfet, lorsqu'il détermine, pour ces motifs, les lieux et les horaires de port obligatoire du masque en plein air, est en droit de délimiter des zones suffisamment larges pour que la règle soit compréhensible et son application cohérente.

7. Par un arrêté du 30 décembre 2021, pris sur le fondement du II de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juin 2021, le préfet de la Loire-Atlantique a imposé le port du masque, à compter du 31 décembre 2021 à 8 heures et jusqu'au 28 janvier 2022 inclus, sur l'espace public de l'ensemble des communes du département à toute personne âgée de onze ans ou plus. En sont exceptées les personnes circulant sur les plages, bords de cours d'eau et espaces naturels peu fréquentés, les personnes en situation de handicap qui sont munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation, celles pratiquant une activité sportive, et les conducteurs circulant en deux-roues motorisés et portant un casque avec visière baissée. Par sa requête, M. P. doit être regardé comme demandant à titre principal au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cet arrêté. Il soutient que la mesure en cause est disproportionnée en ce qu'elle ne distingue, pour sa mise en œuvre, ni en fonction de la nature des communes concernées, ni en fonction des lieux et des horaires s'agissant des communes où s'appliquent le port obligatoire du masque.

8. En premier lieu, pour justifier la mesure litigieuse, le préfet de la Loire-Atlantique fait valoir sans être contesté qu'elle est rendue nécessaire par la dégradation de la situation sanitaire dans le département de la Loire-Atlantique, où le taux d'incidence était à la date du 9 janvier 2022 de 2 456 cas positifs pour 100 000 habitants tandis que le taux de positivité atteignait 20,1 %, ces chiffres traduisant l'importance du risque de contamination du fait de

l'accélération de la circulation du virus qui se diffuse de manière active dans le département. Une telle situation épidémiologique est, eu égard aux modalités de transmission du virus de la covid-19, de nature à justifier que soit imposée une obligation de port du masque en extérieur, dont il appartient au juge d'apprécier le caractère proportionné aux risques sanitaires encourus et approprié aux circonstances de temps et de lieu.

9. En second lieu, le préfet de la Loire-Atlantique fait valoir, d'une part, qu'il n'a pas porté une atteinte disproportionnée aux libertés individuelles du fait notamment de l'existence de dérogations au port obligatoire du masque de protection, qui ne trouve pas à s'appliquer sur les plages, bords de cours d'eau et espaces naturels peu fréquentés et ne concerne ni les personnes en situation de handicap munies d'un certificat médical, ni celles qui pratiquent une activité physique de plein air ou conduisent un deux-roues motorisé équipés d'un casque avec visière baissée et, d'autre part, que les contours de l'obligation litigieuse ont été déterminés, compte tenu de la densité de population et de l'importance des flux de déplacements quotidiens dans le département, dans le souci de porter auprès de la population un message cohérent et intelligible. S'il était bien loisible au préfet de délimiter des zones suffisamment larges pour ne pas compromettre l'impératif de cohérence et d'intelligibilité propre à garantir l'effectivité de la mesure prise, il lui appartenait toutefois de limiter le champ de cette obligation aux seuls lieux et horaires de forte circulation de population ne permettant pas d'assurer la distanciation physique et aux lieux où les personnes peuvent se regrouper. Or il résulte des termes mêmes de l'arrêté litigieux que l'obligation de port du masque en extérieur a été délimitée sans prendre en considération les caractéristiques propres aux différentes zones urbaines, rurales ou littorales des 207 communes du département de la Loire-Atlantique, ni justifier de circonstances particulières le dispensant de définir, par zone pertinente, des plages horaires de forte densité de population. Dans ces conditions, l'arrêté contesté porte à la liberté individuelle des personnes appelées à se déplacer sur le territoire du département de la Loire-Atlantique une atteinte disproportionnée et non appropriée aux circonstances de temps et de lieu.

10. Compte tenu du caractère excessivement général de la mesure litigieuse et de l'atteinte permanente qu'elle porte à la liberté individuelle des personnes appelées à se déplacer sur le territoire de la Loire-Atlantique, la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit, en l'espèce, être regardée comme remplie.

11. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de prononcer la suspension de l'arrêté du 30 décembre 2021 par lequel le préfet de la Loire-Atlantique a rendu obligatoire, dans certaines circonstances, le port du masque dans le département de la Loire-Atlantique.

Sur les frais d'instance :

12. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme que M. P. demande, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1^{er}: L'arrêté du 30 décembre 2021 par lequel le préfet de la Loire-Atlantique a rendu obligatoire, dans certaines circonstances, le port du masque dans le département de la Loire-Atlantique est suspendu.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. P. et au préfet de la Loire-Atlantique.

Fait à Nantes, le 14 janvier 2022.

La juge des référés,

La greffière,

M. Le Barbier

G. Peigné

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique 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,