

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

N°2200422

---

M. D.

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Le Barbier  
Juge des référés

---

La juge des référés

Ordonnance du 17 janvier 2022

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 13 janvier 2022 M. D., représenté par Me Plateaux, doit être regardé comme demandant au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) à titre principal, de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet de la Sarthe du 12 janvier 2022 imposant le port obligatoire du masque pour les personnes de onze ans ou plus sur la totalité du territoire du département de la Sarthe ;

2°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au préfet de la Sarthe de modifier son arrêté du 12 janvier 2022, 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 :

- 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'applique une telle sujétion, à l'instar de l'horaire concerné et de la fréquence des lieux ;

\* la décision litigieuse 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 ;

\* la situation épidémiologique au sein du département de la Sarthe ne justifie pas l'intervention de l'arrêté litigieux ;

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

\* la carence des services préfectoraux, au titre de la détermination de la liste des exceptions vis-à-vis du port obligatoire du masque, peut être constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté personnelle : une nouvelle dérogation doit être aménagée au profit des personnes fumant dans l'espace public, qui restent sans masque pendant une durée substantielle (notamment en ce qui concerne les fumeurs de cigares et de cigarillos), précision étant faite que le fait de retirer son masque est inhérent à l'exercice de l'activité de fumer, qui constitue une liberté individuelle.

Par un mémoire en défense enregistré le 14 janvier 2022, le préfet de la Sarthe conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

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

• l'arrêté litigieux s'attache à respecter strictement le principe de proportionnalité et prend en compte la plus récente jurisprudence du Conseil d'Etat ;

• la mesure en cause est rendue nécessaire par la dégradation de la situation sanitaire dans l'ensemble du département de la Sarthe, où le taux d'incidence est passé de 480,1 cas positifs pour 100 000 habitants au 28 décembre 2021 à 1 625,5 cas positifs pour 100 000 habitants au 4 janvier 2022, étant précisé que, outre la communauté urbaine du Mans métropole, qui connaît des taux d'incidence et de positivité élevés en raison d'une concentration de population (respectivement 2 829 cas pour 100 000 habitants et 22,1 %), douze des seize autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du département approchent ou dépassent le taux d'incidence de 2 000 cas pour 100 000 habitants et connaissent des taux de positivité avoisinant les 20 % ; dans ce contexte de forte circulation du virus et alors que le système de soins est sous tension dans le département, la mesure litigieuse apparaît justifiée ;

• l'obligation de port du masque, qui tient compte de l'impératif de lisibilité et de compréhension par les citoyens, est circonscrite aux lieux les plus susceptibles de regrouper de l'habitat, ainsi qu'à ceux liés aux activités économiques, commerciales, de service public et de loisirs, qui sont les lieux où la probabilité pour les personnes de se regrouper et de se croiser dans l'espace public est incontestable ;

• les lieux les moins exposés au sein des agglomérations sont exclus du champ de l'obligation, qui est par ailleurs limitée dans le temps puisqu'elle ne trouve quoi qu'il en soit à s'appliquer qu'entre 7 heures et minuit et n'est en vigueur que jusqu'au 30 janvier 2022 ;

• l'âge limite de onze ans a été retenu en tenant compte du dernier avis sanitaire de l'Agence régionale de santé (ARS) des Pays de la Loire et afin de ne pas imposer une contrainte supplémentaire aux enfants de six à onze ans qui sont astreints au port du masque dans les transports et dans certains établissements recevant du public ;

• ainsi que l'a jugé le Conseil d'État, il n'appartient pas au préfet de prévoir l'ensemble des dérogations à l'obligation de port du masque afin de permettre notamment aux personnes circulant sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public de fumer ou manger.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu 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 17 janvier 2022 à 9 heures 30 :

- le rapport de Mme Le Barbier, juge des référés,
- les observations de Me Plateaux, avocat de M. D., qui expose de nouveau que la condition d'urgence est remplie et que la mesure en cause est disproportionnée tant en ce qu'elle ne distingue pas entre les zones urbaines et rurales qu'en ce qu'elle fixe une plage horaire excessivement large au regard des besoins essentiels des personnes humaines qui requièrent une durée de sommeil quotidienne de sept heures ;
- et les observations de Me Coquillon, avocate du préfet de la Sarthe, qui fait valoir, d'une part, que la mesure litigieuse est justifiée par la forte dégradation de la situation sanitaire dans le département, d'autre part, que la liberté d'aller et venir n'est pas en cause et enfin, que l'arrêté ne présente pas un caractère général dans la mesure où il n'impose l'obligation du port du masque que dans les zones agglomérées, au sein desquelles les zones de plus faible fréquentation font l'objet d'une dérogation et que le champ de l'obligation posée est délimité dans le temps à la fois par la détermination d'une plage horaire et par la circonstance que l'obligation en cause est circonscrite à la période du 14 au 30 janvier 2022.

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

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

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 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.

2. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> 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 ».*

3. Selon l'article 1<sup>er</sup> du décret du 1<sup>er</sup> 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 ».*

4. 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.

5. D'autre part, il résulte des dispositions citées au point 3 de la présente ordonnance, notamment du IV de l'article 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> du décret du 1<sup>er</sup> 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.

6. Par un arrêté du 12 janvier 2022, pris sur le fondement du II de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 1<sup>er</sup> juin 2021, le préfet de la Sarthe a imposé à tout piéton de plus de onze ans, à compter du 14 janvier 2022 et jusqu'au 30 janvier 2022, le port du masque sur l'ensemble des espaces publics extérieurs de la zone agglomérée de toutes les communes du département, délimitée par les panneaux d'entrée et de sortie des communes, entre 7 heures et minuit. L'obligation de port du masque ne s'applique ni aux personnes circulant dans les grands parcs, aux abords des cours

d'eau ainsi que dans les espaces naturels peu fréquentés, ni à celles pratiquant des activités physiques ou sportives sur la voie publique, ni aux personnes en situation de handicap qui sont munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation. Par sa requête, M. D. 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.

7. En premier lieu, si M. D. soutient, sans plus de précisions, que la situation épidémiologique au sein du département de la Sarthe ne justifie pas l'intervention de l'arrêté litigieux, il résulte de l'instruction et en particulier des pièces produites en défense par le préfet que, dans ce département, le taux d'incidence était à la date du 8 janvier 2022 de 2 425,3 cas positifs pour 100 000 habitants tandis que le taux de positivité atteignait 20,6 %, 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.

8. En second lieu, M. D. soutient que la mesure litigieuse porte une atteinte disproportionnée à sa liberté d'aller et venir et à sa liberté individuelle, 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. Il résulte toutefois des termes mêmes de l'arrêté en cause que le préfet de la Sarthe a limité le champ de l'obligation de port du masque en extérieur, pour la période du 14 au 30 janvier 2022 seulement, aux seules zones agglomérées des communes du département délimitées par les panneaux d'entrée et de sortie de ces communes, qui sont les plus susceptibles de connaître des regroupements de population, zones au sein desquelles les secteurs de plus faible fréquentation, tels notamment que les grands parcs, font de surcroît l'objet d'une exemption, de même que les personnes en situation de handicap qui sont munies d'un certificat médical justifiant qu'une dérogation leur soit accordée ainsi que celles qui pratiquent des activités physiques ou sportives sur la voie publique. En outre, contrairement à ce que soutient le requérant, la plage horaire journalière durant laquelle l'obligation de port du masque trouve à s'appliquer, fixée entre 7 heures et minuit, apparaît propre à permettre de lutter utilement contre la circulation du virus durant les périodes où la probabilité de regroupements dans l'espace public liée aux activités scolaires, professionnelles et de loisirs est la plus forte. Enfin, il résulte de l'instruction que, eu égard à la récente et significative augmentation du taux d'incidence enregistrée dans le département de la Sarthe pour la tranche d'âge des moins de quinze ans, le préfet, auquel il n'appartient par ailleurs pas de prévoir, dans son arrêté, l'ensemble des dérogations à l'obligation du port du masque afin de permettre notamment aux personnes circulant sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public de fumer, a pu à juste titre fixer à onze ans l'âge à partir duquel le port du masque est obligatoire en extérieur. Dans ces conditions, l'arrêté contesté ne porte une atteinte disproportionnée et non appropriée aux circonstances de temps et de lieu ni à la liberté individuelle des personnes appelées à se déplacer sur le territoire du département de la Sarthe ni, en toute état de cause, à leur liberté d'aller et venir.

9. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la condition d'urgence, que les conclusions présentées par M. D. sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doivent être rejetées.

Sur les frais d'instance :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente espèce, la somme que demande M. D. au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1<sup>er</sup>: La requête de M. D. est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M. D. et au préfet de la Sarthe.

Fait à Nantes, le 17 janvier 2022.

La juge des référés,

La greffière,

M. Le Barbier

C. Neuilly

La République mande et ordonne au préfet de la Sarthe 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,