

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°2200555

M. D.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Le Barbier
Juge des référés

La juge des référés

Ordonnance du 19 janvier 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés les 15 et 18 janvier 2022 M. D. 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 Mayenne du 3 janvier 2022 imposant le port obligatoire du masque en extérieur pour les personnes de onze ans et plus dans l'ensemble des lieux et espaces publics dans le périmètre délimité par les panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération de toutes les communes du département de la Mayenne ;

2°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au préfet de la Mayenne de modifier son arrêté du 3 janvier 2022, dans un sens moins restrictif.

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 législation 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 ;

- la décision litigieuse porte atteinte de façon disproportionnée à sa liberté personnelle de se déplacer, de travailler librement sur l'espace public dans de bonnes dispositions physiques, mentales et morales ; elle préjudicie également à la santé globale physique et mentale de nombreux citoyens ; elle est inadaptée dans la mesure où elle ne tient pas compte de la santé des individus dans sa globalité, telle qu'elle est définie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ;

- les efforts physiques qu'il est amené à produire dans le cadre de son activité professionnelle de réalisation de travaux, notamment sur le domaine public (matériel à porter, marche à effectuer, attention à porter sur la précision de son travail), qui n'entre pas dans le champ des dérogations posées par l'arrêté litigieux, sont incompatibles avec le port du masque qui altère ses capacités et sa clairvoyance et favorise au quotidien l'apparition de maux de têtes, de fatigue et d'énervement ;

- le département de la Mayenne est un département rural qui comprend de fortes disparités de densité de population et, dans les communes rurales, la délimitation formée par les panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération ne correspond nullement à une zone agglomérée de bâtiments, une grande partie de l'espace public situé entre ces panneaux étant un espace aéré

(par exemple de type pavillonnaire) où la circulation de la population est très faible ; une forte disparité existe dans la circulation des personnes en fonction des différentes heures de la journée ;

- s'il faut certes tenir compte de l'état sanitaire actuel du département de la Mayenne et du risque lié à la circulation du virus de la covid-19, le département de la Mayenne présentait au 29 décembre 2021 le taux d'incidence le plus faible des cinq départements de la région Pays de la Loire ; l'arrêté litigieux impose pourtant une obligation générale à l'ensemble des agglomérations des communes du département 24 heures sur 24 et n'applique ainsi aucune limitation en termes de lieux et d'horaires, ce qui caractérise une disproportion notable entre les risques identifiés et les restrictions imposées.

Par un mémoire en défense enregistré le 18 janvier 2022, le préfet de la Mayenne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- le taux d'incidence de 2 208 pour 100 000 habitants et le taux de positivité de 20,1 relevés au 9 janvier 2022 pour le département de la Mayenne, qui traduisent une circulation importante du virus de la covid-19, ont conduit l'Agence régionale de santé (ARS) des Pays de la Loire à préconiser l'obligation du port du masque pour les personnes de onze ans et plus en extérieur dans tout le département ; cette mesure se justifie singulièrement en Mayenne eu égard aux conséquences sur la pression hospitalière et l'organisation particulièrement fragile du système de soins dans le département ;

- la décision litigieuse ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés individuelles :

* elle exclut de ses dispositions la pratique de l'activité physique, de sorte que l'effort physique invoqué par le requérant relève des exclusions listées par l'arrêté litigieux le port du masque ne s'imposant pour les salariés travaillant à l'extérieur, en toute logique, que s'il y a des regroupements et que les distanciations sociales ne peuvent pas être respectées, en dehors des autres obligations liées au code du travail ; le requérant ne démontre pas la réalité des préjudices personnels, directs et certains qu'il prétend subir ;

* elle est proportionnée à la situation sanitaire dans le département de la Mayenne, où les taux d'incidence et de positivité traduisent l'importance du risque de contamination du fait de la circulation active du virus, particulièrement accrue par la diffusion du variant Omicron, de telles circonstances étant de nature à justifier que soit imposé le port du masque en tant que mesure destinée à limiter les risques de circulation du virus ;

* elle ne revêt pas de caractère général quant aux circonstances de lieu dès lors que l'obligation de port du masque est circonscrite aux lieux et espaces publics des communes, strictement délimités par les panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération de ces dernières, c'est-à-dire aux lieux les plus susceptibles de regrouper l'habitat, les activités économiques, commerciales, de service public ou de loisirs. Ces lieux sont aussi ceux dans lesquels la probabilité pour les personnes de se regrouper et de se croiser dans l'espace public ne peut être contestée ; est ainsi pris en compte le nécessaire impératif de lisibilité et de compréhension par de la mesure en cause par les citoyens ;

* son application limitée dans le temps puisqu'elle n'est applicable que du 4 janvier au 3 février 2022.

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 19 janvier 2022 à 11 heures :

- le rapport de Mme Le Barbier, juge des référés,
- et les observations de M. D. qui soutient que, s'il n'est pas médecin, il est légitime à contester l'arrêté litigieux en sa qualité de citoyen et de géomètre amené à arpenter le territoire du département, de sorte qu'il subit tout particulièrement les contraintes liées au port du masque en extérieur alors que le mode de contamination connu du virus ne le justifie pas.

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 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^{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, habilitier 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^{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 ».

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^{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.

6. Par un arrêté du 3 janvier 2022, pris sur le fondement du II de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juin 2021, le préfet de la Mayenne a imposé le port du masque, à compter du 4 janvier 2022 et jusqu'au 3 février 2022 inclus, dans l'ensemble des lieux et espaces publics dans le périmètre délimité par les panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération de toutes les communes du département de la Mayenne pour toutes les personnes âgées de onze ans ou plus. En sont exceptées les personnes en situation de handicap qui sont munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation, celles pratiquant une activité physique ou sportive, et les conducteurs circulant en deux-roues. 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 est générale et ne comporte aucune distinction en fonction des lieux et des horaires.

7. En premier lieu, pour justifier la mesure litigieuse, le préfet de la Mayenne fait valoir qu'elle est rendue nécessaire par la dégradation de la situation sanitaire dans le département de la Mayenne, où le taux d'incidence était à la date du 9 janvier 2022 de 2 107 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 la circulation active du virus dans le département, particulièrement accrue par la diffusion du variant Omicron. 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, le préfet de la Mayenne fait valoir qu'il n'a pas porté une atteinte disproportionnée aux libertés individuelles dès lors que, d'une part, l'application de l'arrêté litigieux est limitée dans le temps à la période du 4 janvier au 3 février 2022 et que, d'autre part, l'obligation de port du masque ne revêt pas de caractère général s'agissant des circonstances de lieu puisqu'elle est circonscrite, compte tenu de l'impératif de lisibilité et de compréhension par les citoyens, aux lieux et espaces publics des communes, strictement délimités par les panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération de ces dernières, c'est-à-dire aux lieux les plus susceptibles de regrouper l'habitat, les activités économiques, commerciales, de service public ou de loisirs qui sont ceux dans lesquels la probabilité pour les personnes de se regrouper et de se croiser dans l'espace public ne peut être contestée. 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, si des exemptions ont été prévues pour les personnes en situation de handicap qui sont munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation, celles pratiquant une activité physique ou sportive, et les conducteurs circulant en deux-roues, l'obligation de port du masque en extérieur a été définie sans prendre suffisamment en compte les caractéristiques propres des zones délimitées par les panneaux d'entrée et de sortie des communes du département et en particulier sans distinguer, au sein de ces zones, les secteurs de plus faible fréquentation susceptibles de relever d'une exemption de port du masque. Le préfet de la Mayenne ne se prévaut par ailleurs pas 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 Mayenne une atteinte disproportionnée et non appropriée aux circonstances de temps et de lieu.

9. 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 Mayenne, la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit, en l'espèce, être regardée comme remplie.

10. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de prononcer la suspension de l'arrêté du 3 janvier 2022 par lequel le préfet de la Mayenne a rendu obligatoire, dans certaines circonstances, le port du masque dans le département de la Mayenne.

O R D O N N E :

Article 1^{er}: L'arrêté du 3 janvier 2022 par lequel le préfet de la Mayenne a rendu obligatoire, dans certaines circonstances, le port du masque dans le département de la Mayenne est suspendu.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M. D. et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de la Mayenne.

Fait à Nantes, le 19 janvier 2022.

La juge des référés,

La greffière,

M. Le Barbier

G. Peigné

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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,