

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

N°2200692

---

ASSOCIATION « CERCLE DROIT & LIBERTE »  
et M. M.

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Le Barbier  
Juge des référés

---

La juge des référés

Ordonnance du 20 janvier 2022

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 18 janvier 2022, l'association « Cercle Droit et Liberté », prise la personne de son représentant légal M. T. M., et M. S. M. demandent 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 Maine-et-Loire du 12 janvier 2022 fixant les modalités du port du masque dans le département de Maine-et-Loire ;

2°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au préfet de Maine-et-Loire 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 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition de l'urgence est satisfaite dès lors qu'il existe une présomption d'urgence en cas d'atteinte à la liberté d'aller et venir ; l'arrêté litigieux porte préjudice de manière grave et immédiate à la situation de M. S. M. ainsi qu'aux intérêts que lui-même et l'association « Cercle Droit & Liberté » entendent défendre ; il est vraisemblable que les décisions relatives au référé-suspension et au recours en annulation contestant l'arrêté litigieux ne seront pas rendues avant qu'il ait épuisé tous ses effets ;

- la décision litigieuse porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté individuelle des habitants de Maine-et-Loire mais aussi à la liberté d'aller et venir et à la liberté de réunion :

\* 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 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 ; l'arrêté litigieux est disproportionné en ce qu'il ne limite pas l'obligation de port du masque en extérieur 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 ;

\* l'obligation du port du masque en extérieur est disproportionnée dès lors que, à l'exception des événements pour lesquels la distanciation physique n'est pas possible, les cas de

transmission du virus de la covid-19 en extérieur sont faibles ; il n'est par ailleurs pas établi que le port du masque en plein air en toute circonstance soit nécessaire, en l'état actuel des connaissances scientifiques, pour lutter contre la propagation du virus de la covid-19 ; le taux d'incidence du département de Maine-et-Loire au 14 janvier 2022 s'élève à 2 353 pour 100 000 habitants, chiffre significativement inférieur au taux d'incidence national enregistré à la même date, qui est de 2 833 pour 100 000 habitants ; la densité de population du département de Maine-et-Loire est largement inférieure à celle de la ville de Paris.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 janvier 2022, le préfet de Maine-et-Loire conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable : d'une part, l'association requérante, dont le ressort est national, ne justifiant pas d'un intérêt à agir à l'égard d'une mesure présentant un caractère exclusivement local ; d'autre part, M. S. M., qui réside à Saumur, ne justifie pas d'un intérêt à agir pour contester l'arrêté litigieux pris dans son ensemble mais uniquement pour sa commune de résidence ;

- à titre subsidiaire :

\* la condition d'urgence n'est pas remplie : la décision litigieuse poursuit un objectif d'intérêt général lié à la sauvegarde de la santé publique, le taux d'incidence ayant évolué très défavorablement sur une période d'une semaine seulement entre le 4 et le 11 janvier 2022 pour passer de 1 199 à 2 210 cas positifs pour 100 000 habitants tandis que le taux de positivité a augmenté sensiblement en passant, pour la même période, de 16 % à 20 % ; le taux d'incidence a poursuivi sa progression depuis lors pour s'établir à 2 874 cas positifs pour 100 000 habitants au 20 janvier 2022, avec des taux comparables dans des territoires très ruraux comme la Communauté de communes des Vallées du Haut-Anjou (3 037 cas positifs pour 100 000 habitants) ; l'impératif de santé publique prime avec prégnance l'atteinte résiduelle à la situation de M. S. M., qui ne subit pas de restriction dans ses déplacements ;

\* la décision litigieuse ne présente pas un caractère général et absolu et porte pas une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés individuelles :

- pour les motifs précédemment exposés, la mesure en cause est rendue nécessaire par la dégradation de la situation sanitaire dans l'ensemble du département de Maine-et-Loire ;

- eu égard à l'importance des contaminations et alors que l'arrêté litigieux a une durée de validité limitée à 20 jours et ne porte que sur une plage horaire comprise entre 7 heures et minuit, correspondant à une période où les déplacements de population sont les plus importants et où les rassemblements de personnes sont les plus fréquents, cette mesure doit être regardée comme étant nécessaire et proportionnée ;

- l'obligation imposée présente un caractère délimité dans l'espace public puisqu'elle ne s'applique pas sur les bords des cours d'eau, dans les parcs ainsi que dans les forêts et les espaces naturels dès lors qu'il n'existe pas de forte concentration de personnes ;

- le nombre de communes concernées se limite en définitive à 177 communes du fait de la constitution de communes nouvelles en nombre important (41 communes nouvelles) ; tout le territoire du département de Maine-et-Loire est concerné par le développement de l'épidémie de COVID de manière homogène et le message porté en direction de la population doit être cohérent et intelligible ;

- des dérogations au port obligatoire du masque ont été prévues s'agissant des bords de cours d'eau, parcs, forêts et espaces naturels peu fréquentés, dès lors qu'il n'y a pas de rassemblements caractérisés par une forte concentration de population, et des dérogations ont par ailleurs été prévues pour 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 ou des déplacements à vélo ainsi que de la conduite avec un casque visière baissée d'un deux-roues motorisé.

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 20 janvier 2022 à 14 heures :

- le rapport de Mme Le Barbier, juge des référés,
- et les observations de M. T. M., qui insiste sur le caractère disproportionné de la mesure litigieuse, dont l'utilité n'est selon lui de surcroît pas avérée ; il soutient en outre que la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir des requérants n'est pas fondée dès lors, d'une part, que la seule circonstance que l'objet de l'association « Cercle Droit et Liberté », tel que défini par ses statuts, ne précise pas de ressort géographique, ne suffit pas à circonscrire son action à l'échelon national, d'autant qu'elle a des adhérents dans toute la France et que, d'autre part, M. S. M. ne limite pas ses déplacements au seul territoire de la commune de Saumur.

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 et n'est pas sérieusement contesté que M. S. M. est amené à effectuer des déplacements réguliers sur le territoire du département de Maine-et-Loire. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense à titre principal, ne peut qu'être écartée.

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<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* ».

4. 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* ».

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<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.

7. 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 Maine-et-Loire a imposé à toute personne de onze ans et plus, entre 7 heures et minuit à compter du 12 janvier 2022 et jusqu'au 31 janvier 2022, le port du masque sur l'espace public des communes du département. Cette obligation de port du masque en extérieur ne s'applique ni aux personnes circulant sur les bords des cours d'eau, dans les parcs, forêts et espaces naturels en dehors de tout rassemblement caractérisé par une forte concentration de personnes, ni à celles pratiquant une activité sportive, ni aux déplacements à vélo, ni aux conducteurs circulant en deux-roues et portant un casque à visière baissée, ni aux personnes en situation de handicap qui sont munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation. Par leur requête, l'association « Cercle Droit et Liberté » et M. S. M. demandent 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. Ils soutiennent l'arrêté litigieux est disproportionné en ce qu'il ne limite pas l'obligation de port du masque en extérieur 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.

8. En premier lieu, pour justifier la mesure litigieuse, le préfet de Maine-et-Loire fait valoir qu'elle est rendue nécessaire par la dégradation de la situation sanitaire dans le département de Maine-et-Loire, où le taux d'incidence était à la date du 11 janvier 2022 de 2 210 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 la circulation active du virus 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 Maine-et-Loire 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 12 janvier au 31 janvier 2022, que, d'autre part, l'obligation de port du masque en extérieur a été définie dans un souci de cohérence et d'intelligibilité pour la population et en prévoyant des dérogations, s'agissant des bords de cours d'eau, parcs, forêts et espaces naturels peu fréquentés dès lors qu'il n'y a pas de rassemblements caractérisés par une forte concentration de population, ainsi que des personnes en situation de handicap, pratiquant une activité physique ou sportive ou se déplaçant à vélo ainsi que de celles conduisant un deux-roues motorisé avec un casque visière baissée. 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 sportive, celles circulant à vélo ou en deux-roues avec visière de casque baissée et celles circulant sur les bords des cours d'eau, dans les parcs, forêts et espaces naturels, en dehors de tout rassemblement caractérisé par une forte concentration de personnes, l'obligation de port du masque en extérieur a été définie sans prendre suffisamment en considération les caractéristiques propres aux différentes zones urbaines ou rurales des territoires des 177 communes du département de Maine-et-Loire, et en particulier sans distinguer, au sein du territoire de ces communes, entre les secteurs les plus susceptibles de connaître des regroupements de population, notamment du fait de leur plus forte urbanisation, et ceux connaissant une plus faible fréquentation, notamment du fait d'une faible 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 Maine-et-Loire 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 du département de Maine-et-Loire, 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 12 janvier 2022 par lequel le préfet de Maine-et-Loire a rendu obligatoire, dans certaines circonstances, le port du masque dans le département de Maine-et-Loire.

Sur les frais d'instance :

12. L'association « Cercle Droit et Liberté » et M. S. M. n'établissant pas avoir exposé de frais, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme qu'ils demandent, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1<sup>er</sup>: L'arrêté du 12 janvier 2022 par lequel le préfet de Maine-et-Loire a rendu obligatoire, dans certaines circonstances, le port du masque dans le département de Maine-et-Loire est suspendu.

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

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association « Cercle Droit et Liberté », à M. S. M. et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de Maine-et-Loire.

Fait à Nantes, le 20 janvier 2022.

La juge des référés,

La greffière,

M. Le Barbier

G. Peigné

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,