

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2009082

M. Louis R.

Mme Salzmann
Juge des référés

Ordonnance du 7 septembre 2020

54-035-03

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Montreuil,

La juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 septembre 2020, M. Louis R. demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 27 août 2020 par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis a rendu obligatoire le port du masque, à compter du 28 août 2020 pour les personnes âgées de onze ans et plus, sur la voie publique et dans les espaces ouverts au public du département de la Seine-Saint-Denis ;

2°) en tout état de cause, de suspendre l'exécution de cet arrêté jusqu'à ce que le préfet de la Seine-Saint-Denis le modifie de sorte à restreindre l'obligation de port du masque aux heures et lieux de fréquentation telle que le risque sanitaire, au regard notamment des atteintes aux libertés fondamentales en cause, apparaîtrait excessif ;

3°) d'enjoindre au préfet de la Seine-Saint-Denis de modifier l'arrêté contesté en restreignant l'obligation du port du masque aux lieux et heures de fréquentation telle que le risque sanitaire, au regard notamment des atteintes aux libertés fondamentales en cause, apparaîtrait excessif ;

4°) d'enjoindre au préfet de la Seine-Saint-Denis de rendre publics les motifs de fait sur lesquels il s'appuie pour justifier du niveau de risque sanitaire et du niveau d'atteinte aux libertés fondamentales en cause.

Il soutient que :

-la condition tenant à l'urgence est remplie ;

-l'exécution de l'arrêté porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et

venir et au droit de chacun au respect de la liberté personnelle ; l'obligation du port du masque est susceptible de constituer une barrière économique aux déplacements, en particulier pour les plus démunis et un frein aux déplacements pour les personnes souffrant de troubles respiratoires comme lui. Les exceptions à l'obligation du port du masque sont limitées. Il est porté atteinte à d'autres libertés éventuelles dès lors que l'obligation du port du masque a probablement un impact sur la santé, notamment morale, des habitants de Seine-Saint-Denis et sur l'économie locale ; la mesure porte ainsi en elle-même une atteinte grave aux libertés fondamentales et est d'une gravité accrue en raison de l'ensemble des réglementations conduisant au port du masque en permanence, sauf dans le logement ;

- l'arrêté est entaché d'illégalité manifeste ;

- il est entaché d'une insuffisance, voire d'un défaut de motivation ;

- il a un caractère non strictement proportionné et approprié dès lors que ne sont pas justifiés les risques sanitaires effectivement encourus sur les voies et les espaces publics en tout lieu et à toute heure du département ; l'arrêté ne prend pas en compte la fréquentation effective en Seine-Saint-Denis telle que les règles de distanciation physique ne pourraient être respectées ; l'arrêté ne prend pas en compte le discernement des personnes en recourant à d'importantes sanctions en cas d'irrespect de l'obligation du port du masque ; l'objectif de rendre plus lisible la réglementation, à la supposer recherché, va à l'encontre du caractère strictement proportionné et approprié que doit revêtir la mesure de police ;

- l'obligation généralisée du port du masque nuit à la bonne compréhension de la nécessité des mesures « barrières » et risque de compromettre l'adhésion de la population aux mesures réellement nécessaires.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 septembre 2020, le préfet de la Seine-Saint-Denis conclut au rejet de la requête et demande, à titre subsidiaire, le maintien de l'arrêté pris par le préfet de la Seine-Saint-Denis n° P093-20200831 du 31 août 2020.

Il soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable, l'arrêté du 27 août 2020 dont la suspension est demandée ayant été abrogé ;

- l'urgence n'est pas caractérisée et l'existence d'une liberté fondamentale menacée n'est pas avérée ;

- à titre subsidiaire, l'arrêté du 31 août 2020 remplaçant l'arrêté du 27 août 2020 abrogé est suffisamment motivé ; il est nécessaire et proportionné aux risques sanitaires encourus par la population de la Seine-Saint-Denis sur l'ensemble du territoire ; la juridiction administrative est incompétente pour se prononcer sur les amendes.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- la loi n°2020-860 du 10 juillet 2020 ;
- le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020, modifié en dernier lieu par le décret n°2020-1096 du 28 août 2020 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Salzmann, vice-présidente, pour statuer sur les référés.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique, tenue le 4 septembre 2020 à 15H30 en présence de Mme Ruffe, greffière d'audience :

- le rapport de Mme Salzmann, vice-présidente,

- les observations orales de M. R., requérant, qui soutient que sa requête n'est pas rendue irrecevable par l'intervention de l'arrêté du 31 août 2020 abrogeant l'arrêté du 27 août dès lors que l'obligation de port du masque demeure et que l'atteinte aux libertés fondamentales se poursuit ; il demande au juge des référés, outre le maintien de ses conclusions initiales, de regarder ses conclusions comme tendant également, à l'identique, à suspendre l'exécution de l'arrêté du 31 août 2020 et à enjoindre à l'administration, de le modifier. M. R. reprend les moyens et éléments exposés dans sa requête à l'appui de ses demandes. Il soutient que l'urgence est caractérisée en raison de la gravité de l'atteinte portée à sa liberté de circulation, notamment au regard de ses difficultés respiratoires liées à l'asthme, de la gêne occasionnée dans sa vie quotidienne et du caractère oppressant, tant physiquement que moralement, causé par le port du masque obligatoire ; il fait valoir en outre que la différence de traitement entre les marcheurs, obligés au port du masque, et les adeptes de la course à pied porte atteinte au principe d'égalité ; il affirme que l'administration n'apporte pas d'élément de nature à démontrer que la mesure est justifiée et strictement proportionnée au risque encouru en tout temps et en tout lieu du département ;

- le représentant du préfet de la Seine-Saint-Denis, assisté du directeur général de l'Agence régionale d'Ile-de-France, qui développent les éléments contenus dans la requête, insistent sur la nécessité et le caractère proportionné de la mesure par rapport au risque sanitaire et au contexte épidémique, en mettant en avant la reprise de l'épidémie avec une circulation active du virus covid-19, les données épidémiologiques actuelles et leur évolution, les raisons de l'extension de la mesure de police en tout temps et tout lieu du territoire liées notamment à l'extrême densité du territoire, au seuil d'alerte touchant toutes les communes, aux facteurs de vulnérabilité spécifiques à la Seine-Saint-Denis, à la nécessité d'une cohérence sanitaire dans un objectif de protection de la santé publique de l'ensemble de la population de Seine-Saint-Denis, une démarche sélective ne permettant pas de cibler les populations les plus fragiles alors qu'à taux d'incidence du virus égal, l'impact sanitaire est plus important dans le département qu'ailleurs, à l'échec de la mesure de port du masque dans des zones localisées prise précédemment, à l'incohérence et l'illisibilité pour les habitants d'une approche par micro-zones, l'intérêt public qui s'attache au maintien de cette mesure pour éviter un reconfinement.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique à 16H45.

Considérant ce qui suit:

1. Par un arrêté du 27 août 2020, le préfet de la Seine-Saint-Denis a imposé le port du masque, à compter du 28 août 2020 à 8 heures, aux personnes d'au moins onze ans, se trouvant sur les voies publiques ou les espaces ouverts au public du département de la Seine-Saint-Denis.

En sont exceptés les personnes circulant à l'intérieur des véhicules particuliers, les professionnels qui en sont dispensés et les personnes en situation de handicap munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation et qui mettent en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus. Par un arrêté du 31 août 2020, le préfet de la Seine-Saint-Denis a abrogé cet arrêté et imposé le port du masque à compter du 1^{er} septembre 2020 à 8 heures pour les personnes d'au moins onze ans, se trouvant sur les voies publiques ou les espaces ouverts au public du département, dans les mêmes conditions, la dispense de l'obligation du port du masque étant toutefois étendue aux personnes pratiquant la course à pied et le cyclisme.

2. Par sa requête, présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, M. R. demande au juge des référés de suspendre l'exécution de l'arrêté du 27 août 2020 précité, en tout état de cause, de suspendre l'exécution de cet arrêté jusqu'à ce que le préfet de la Seine-Saint-Denis le modifie en vue de restreindre l'obligation du port du masque aux heures et lieux de fréquentation telle que le risque sanitaire, au regard notamment des atteintes aux libertés fondamentales, apparaîtrait excessif et d'enjoindre au préfet de modifier son arrêté en ce sens. Lors de l'audience publique, M. R., tout en déclarant maintenir ses conclusions initiales, demande également au juge des référés de suspendre, dans les mêmes conditions, l'exécution de l'arrêté du préfet de la Seine-Saint-Denis du 31 août 2020 et d'enjoindre au préfet de le modifier.

3. Si l'arrêté préfectoral du 27 août 2020 a cessé de produire ses effets en raison de son abrogation par l'arrêté du 31 août 2020, ce dernier est de même portée que le précédent dès lors qu'il impose l'obligation du port du masque sur le territoire de la Seine-Saint-Denis à partir du 1^{er} septembre 2020. Par suite, la requête doit être regardée comme dirigée contre l'arrêté du 31 août 2020.

Sur les circonstances et le cadre juridique :

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit le ministre des solidarités et de la santé puis le Premier ministre à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Le législateur, par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020, puis, par l'article 1er de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Au vu de l'évolution de la situation sanitaire, les mesures générales adoptées par décret ont assoupli progressivement les sujétions imposées afin de faire face à l'épidémie.

5. En vertu du I de l'article 1er 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 habilitier 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. Enfin, il résulte du VII du même article que la violation de ces mesures peut faire l'objet d'une amende d'un montant forfaitaire de 135 euros, et, en cas de récidive dans les quinze jours, d'une amende de cinquième classe ou, en cas de violation à plus de trois reprises dans un délai de trente jours, de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ainsi que de la peine complémentaire de travail d'intérêt général. Aux termes du II de l'article 1er 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* ». Il résulte de l'annexe 1 de ce décret que le masque doit alors répondre aux caractéristiques techniques fixées par l'article 30-0 E de l'annexe IV au code général des impôts.

6. Il appartient ainsi aux autorités de police 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 de covid-19. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et strictement proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

7. 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* ».

8. Pour l'application de l'article L.521-2 du code de justice administrative, le droit au respect de la liberté d'aller et venir et du 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. En revanche, le principe d'égalité ne constitue pas une liberté fondamentale au sens de ces dispositions.

Sur la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales :

9. La circonstance que l'arrêté contesté serait entaché d'une insuffisance de motivation au regard de l'article L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration n'est pas de

nature à caractériser une atteinte grave à la liberté d'aller et venir ou au droit au respect de la liberté personnelle dont se prévaut M. R..

10. Il résulte de l'instruction, et notamment des documents versés aux débats et déclarations à l'audience, que les données épidémiologiques montrent une forte recrudescence de l'épidémie sur le territoire de la Seine-Saint-Denis motivant d'ailleurs le classement, par décret du 28 août 2020, de ce département dans la liste des zones de circulation active du virus dans lesquelles la loi du 9 juillet 2020 permet au préfet de département de prendre des mesures plus contraignantes. Alors que le taux d'incidence du virus correspondant au nombre total de nouveaux cas pour 100 000 habitants était pour la Seine-Saint-Denis de 50 pour 100 000 habitants à la mi-août, qui correspond au seuil d'alerte, ce taux est passé à 84,8 au 31 août et se situe actuellement à 94 pour 100 000. De même le taux de positivité qui rend compte de la part de tests positifs obtenus sur le nombre total de tests réalisés sur sept jours glissants s'élevait à 7% le 31 août 2020 contre seulement 4,92% le 17 août 2020. Par ailleurs, le taux de passage au service des urgences liées à la covid-19 est de 6,7% en Seine-Saint-Denis contre 4,4% en région Ile-de-France et le nombre d'hospitalisations pourrait s'accroître. Ainsi que le met en exergue une note épidémiologique émanant de Santé publique France du 27 août 2020 faisant le point sur l'épidémie en Ile-de-France, le contexte de fin des vacances scolaires et universitaires fait porter un risque d'aggravation des données alors que la population des jeunes et ceux sans facteurs de gravité et la population des personnes plus âgées et plus fragiles ne sont pas étanches, une augmentation du nombre de personnes infectées parmi les premiers impactant les derniers. Selon ce même document, les jeunes dans la tranche 20-30 ans se singularisent par un niveau de circulation du virus quatre fois plus élevé que dans les autres classes d'âge prises ensemble et pour le département de la Seine-Saint-Denis, le taux d'incidence dans cette tranche d'âge avoisine 180 pour 100 000 habitants. Cette situation impose dès lors aux pouvoirs publics de prendre des mesures adaptées pour contenir la propagation de l'épidémie en évitant d'avoir à recourir à des mesures plus contraignantes et aux conséquences sociales et économiques élevées.

11. Dès lors, confrontée à une reprise sensible de l'épidémie et à l'exigence d'endiguer la propagation de la covid 19, et alors qu'il est largement admis par la communauté scientifique, en l'état des connaissances actuelles, que le masque constitue un moyen efficace pour réduire le risque de contamination par le SARS-CoV-2, hautement contagieux, et contenir cette pandémie et alors que le port du masque n'est pas de nature, contrairement à ce qui est soutenu, à compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures dites barrières, le préfet de la Seine-Denis justifie de la nécessité et du caractère adapté de la mesure imposant le port du masque dans le département de la Seine-Saint-Denis.

12. 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. 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 et ne soient pas incitées à enlever puis remettre leur masque à

plusieurs reprises au cours d'une même sortie. Il peut, de même, définir les horaires d'application de cette règle de façon uniforme dans l'ensemble d'une même commune, voire d'un même département, 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.

13. Il résulte de l'instruction, et notamment de l'infographie issue des données de l'INSEE versée au dossier, que le département de la Seine-Saint-Denis connaît une situation de particulière vulnérabilité, comme en témoigne le taux de surmortalité départementale causé par l'épidémie de Covid-19, observé entre le 1^{er} mars et le 27 avril 2020 par rapport à la même période de l'année précédente, nettement supérieur aux départements limitrophes, puisqu'il s'établissait à 128,9% (contre 65,4% pour la Seine et Marne ou 89,9% pour Paris ou 97,7% pour le Val d'Oise), le taux de surmortalité chez les plus de 65 ans atteignant même 144,6% (contre 110% pour le Val d'Oise et 102,1% en moyenne pour l'Ile de France). Sur le plan démographique, le département de la Seine-Saint-Denis se caractérise par une forte proportion de jeunes dont le taux de cas positifs au covid-19 est particulièrement élevé et a augmenté continuellement. Par ailleurs, ce département connaît un grand nombre de personnes en situation de précarité économique, financière et sociale, et souffrant de comorbidité, telle le diabète, les cancers, les maladies respiratoires, les rendant particulièrement vulnérables à la contamination par le virus.

14. Il résulte également de l'instruction que la configuration du département est un facteur d'aggravation du risque de propagation du virus dès lors que le département de la Seine-Saint-Denis est un territoire d'une faible superficie (236 km²), très fortement urbanisé, et l'un des plus peuplés de France avec une densité de population s'établissant à 6 878 habitants par km² contre en moyenne 105,1 en France. Par ailleurs, il n'est pas contesté, et ainsi qu'il résulte des pièces versées au dossier, que la Seine-Saint-Denis est le département qui concentre le plus de personnes travaillant dans les métiers qui ont été les plus exposés au virus, tels les agents hospitaliers de la région d'Ile-de-France dont 16,2% sont issus du département de la Seine-Saint-Denis, les aides-soignants (15,4%), les caissiers ou vendeurs (18,7%) et les livreurs (21,6%). Il n'est pas davantage contesté que les métiers exercés en plein air sont nombreux et que le télétravail est peu répandu. Il découle de ces caractéristiques que les flux de circulation et de déplacement sur les voies et espaces publics sont particulièrement importants sur l'ensemble des zones du territoire, les lieux ouverts au public pouvant être fréquentés dès l'aube eu égard à la nature des métiers exercés et jusque tard dans la nuit, rendant difficile le seul respect des mesures dite barrières sans port du masque obligatoire. En outre, le préfet de la Seine-Saint-Denis fait valoir, lors de l'audience, les difficultés d'application du précédent arrêté du 9 août 2020 imposant le port du masque dans certaines zones délimitées qui sont apparues peu compréhensibles et mal respectées du fait de leur manque d'intelligibilité.

15. Ainsi, dans les circonstances de l'espèce, il ne résulte pas de l'instruction, eu égard à la densité très forte du département et à ses caractéristiques, qu'il serait manifeste que certaines zones au moins de son territoire pourraient être exceptées de l'obligation de port du masque édictée, tout en respectant le souci de cohérence nécessaire à l'effectivité de la mesure prise, ni qu'il y aurait une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale en n'excluant pas certaines périodes horaires, qui ne pourraient être qu'une période nocturne d'un intérêt très

limité, de cette obligation.

16. Il s'ensuit que sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir et la condition tenant à l'urgence, la requête de M. R. doit être rejetée, y compris ses conclusions aux fins d'injonction en vue de la modification de l'arrêté du 31 août 2020 et de communication des motifs de fait de cet arrêté.

ORDONNE :

Article 1er : La requête de M. R. est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Louis R. et au préfet de la Seine-Saint-Denis et au ministre de l'intérieur.

Fait à Montreuil, le 7 septembre 2020.

Le juge des référés,

Signé

M. Salzmann

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne et 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.