

TA06
Tribunal Administratif de Nice
2203325
2022-07-08
ADDEN MÉDITERRANÉE
Ordonnance
Excès de pouvoir
C
Satisfaction partielle

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 7 juillet 2022, Mme AK Q, Mme AC X, M. I Z, Mme D S, M. T H, Mme AA X, Mme AQ J, Mme AG M, Mme AI F, , M. E Q, Mme W Q, M. AV AL, M. AN AB, M. L AJ, M. P U, Mme A K, Mme AD K, Mme V O, Mme AM Y, M. AU AP, Mme C N, Mme R B, Mme AR AO, Mme AI AT, Mme AH AF, Mme AS AE représentés par Me Baheux, demandent au juge des référés,

- sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté 2022-03050 du 4 juillet 2022 du maire de Nice rendant " obligatoire, dans un souci de préservation de la santé publique, le port du masque dans les transports en commun circulant sur le territoire de la commune de Nice à toute personne de six ans ou plus, également dans les emplacements situés sur la voie publique correspondant aux arrêts et stations desservis par les véhicules de transport de voyageurs, à compter de la date d'affichage du présent arrêté jusqu'au 31 juillet 2022 ", sous peine de l'amende prévue pour les contraventions de 2ème classe ;
- sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de la commune de Nice la somme de 300 euros au bénéfice de chacun d'eux.

Ils soutiennent que :

- l'urgence est caractérisée par l'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et de venir ;
- la mesure n'est ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée à l'objectif de protection de la santé publique qu'elle poursuit ;
- la mesure n'est pas exigée par des circonstances impérieuses propres à la commune, et est susceptible de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale, le maire de Nice ne pouvant ainsi l'édicter sur le fondement de son pouvoir de police générale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 juillet 2022 à 9h28, le maire de Nice, représenté par le cabinet ADDEN Avocats Méditerranée, agissant par Me Daboussy, conclut au rejet de la requête comme infondée et à la mise à la charge solidaire des requérants d'une somme de 3000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- la loi n°2022-46 du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Tukov, premier conseiller, 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 8 juillet 2022 à 11h00, tenue en présence de Mme Labeau, greffière d'audience :

- le rapport de M. G ;
- les observations de Me Baheux, représentant les requérants, qui reprend ses écritures ;
- les observations de Me Daboussy, représentant le maire de Nice, qui reprend ses écritures.

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

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté 2022-03050 du 4 juillet 2022, le maire de Nice a rendu " obligatoire, dans un souci de préservation de la santé publique, le port du masque dans les transports en commun circulant sur le territoire de la commune de Nice à toute personne de six ans ou plus, également dans les emplacements situés sur la voie publique correspondant aux arrêts et stations desservis par les véhicules de transport de voyageurs, à compter de la date d'affichage du présent arrêté jusqu'au 31 juillet 2022 ", sous peine de l'amende prévue pour les contraventions de 2ème classe. Mme Q et autres demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cet arrêté.

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 ". Aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 de ce code : " La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit () justifier de l'urgence de l'affaire ". Il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises. La circonstance qu'une atteinte à une liberté fondamentale, portée par une mesure administrative, serait avérée n'est pas de nature en elle-même à caractériser l'existence d'une situation d'urgence justifiant l'intervention du juge des référés dans le très bref délai prévu par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il appartient au juge des référés d'apprécier, au vu des éléments que lui soumet le requérant comme de l'ensemble des circonstances de l'espèce, si la condition d'urgence particulière requise par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est satisfaite, en prenant en compte la situation du requérant et les intérêts qu'il entend défendre mais aussi l'intérêt public qui s'attache à l'exécution des mesures prises par l'administration. La condition d'urgence posée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce. Par ailleurs, dans l'actuelle période de crise sanitaire, il appartient aux différentes autorités 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. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

3. Aux termes du I de l'article 1er de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de la crise sanitaire, en sa version issue de la loi n°2022-46 du 22 janvier 2022, le Premier ministre peut " à compter du 2 juin 2021 et jusqu'au 31 juillet 2022 inclus, (), 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 et des véhicules ainsi que l'accès aux moyens de transport collectif et les conditions de leur usage ". Selon le III du même article, il peut, lorsqu'il a pris une mesure mentionnée au I, habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à " prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions. Lorsque les circonstances locales le justifient, il peut également habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à adapter les mesures mentionnées aux mêmes I ". Le IV du même article prévoit que " les mesures prescrites en application de cet article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu " et qu'il y est " mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ".

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : " Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la

police municipale () ". Aux termes de l'article L. 2122-2 du même code : " La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : () 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics () ; 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (). "

5. Par les dispositions citées au point 3, le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une crise sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, et à gérer la sortie de cette crise, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation.

6. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 4, autorisent le maire, y compris en période de " vigilance " sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, en l'espèce jusqu'au 31 juillet 2022, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire ou à gérer efficacement la sortie de crise, à moins que des raisons impérieuses propres à la commune en rendent l'édition indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat.

7. Il appartient à l'autorité administrative d'adapter ses instructions à l'évolution des connaissances scientifiques et notamment, ainsi que le requiert le IV de l'article 1er de la loi du 31 mai 2021, de mettre fin sans délai aux mesures dont la nécessité ne serait plus établie. A ce titre, la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 modifiée est applicable jusqu'au 31 juillet 2022, date à laquelle l'arrêté querellé cessera de produire ses effets.

8. En premier lieu, il résulte certes de l'instruction que 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, au regard des données et recommandations scientifiques disponibles à la date de la présente décision, 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. Un taux de couverture vaccinale de 75% en région PACA, ainsi qu'un taux de tension en réanimation, au 7 juillet 2022, de 14% contre 20% au niveau national justifient qu'en dépit de sa très forte contagiosité (3783 nouveaux cas à J-3 dans le département), l'actuel variant génère peu de formes graves. Dans ce contexte, si une obligation de porter le masque à l'extérieur, dans l'espace public ou les transports en commun, 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, n'apparaît pas dénuée d'utilité, alors même qu'au niveau national ainsi que l'a rappelé Mme la première ministre dans son allocution du 6 juillet 2022 le port du masque est fortement recommandé mais non obligatoire, le maire de Nice n'établit pas, par les pièces versées au dossier, qu'un taux d'incidence de 1071 pour 100 000 habitants dans le département des Alpes-Maritimes, contre 894 au niveau national au 1er juillet 2022, et un niveau de contamination des eaux usées à l'échelle du territoire de la Métropole Nice Côte d'Azur de 3 572 copies/ml au 5 juillet 2022, caractérisent l'existence de raisons impérieuses propres à la commune rendant indispensable

l'édiction de la mesure querellée, ladite mesure n'apparaissant ainsi pas adaptée, proportionnée et nécessaire à l'objectif poursuivi, en dépit de la situation particulière de la commune liée au tourisme en période de vacances scolaires d'été.

9. En second lieu, l'arrêté contesté, qui est d'ailleurs susceptible de concerner des personnes ne résidant pas dans la commune mais devant s'y déplacer, porte ainsi à la liberté d'aller et venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle une atteinte grave et manifestement illégale. Il n'apparaît pas, notamment pour les motifs exposés au point 8, qu'un intérêt public suffisant s'attache à son maintien. La condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est, par suite, également remplie.

10. Il résulte de ce qui précède que l'exécution de l'arrêté 2022-03050 du 4 juillet 2022 du maire de Nice rendant " obligatoire, dans un souci de préservation de la santé publique, le port du masque dans les transports en commun circulant sur le territoire de la commune de Nice à toute personne de six ans ou plus, également dans les emplacements situés sur la voie publique correspondant aux arrêts et stations desservis par les véhicules de transport de voyageurs, à compter de la date d'affichage du présent arrêté jusqu'au 31 juillet 2022 ", sous peine de l'amende prévue pour les contraventions de 2ème classe, doit être suspendue.

11. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er : L'exécution de l'arrêté 2022-03050 du 4 juillet 2022 du maire de Nice est suspendue.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme AK Q, Mme AC X, M. I Z, Mme D S, M. T H, Mme AA X, Mme AQ J, Mme AG M, Mme AI F, , M. E Q, Mme W Q, M. AV AL, M. AN AB, M. L AJ, M. P U, Mme A K, Mme AD K, Mme V O, Mme AM Y, M. AU AP, Mme C N, Mme R B, Mme AR AO, Mme AI AT, Mme AH AF, Mme AS AE, ainsi qu'à la commune de Nice.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice, le 8 juillet 2022.

Le juge des référés,

signé

C. G

La République mande et ordonne au ministre de la santé et de la prévention ou à tous commissaires 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,

Pour le greffier en chef,

Ou par délégation, la greffière,