

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'AMIENS**

N° 2001452

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

Mme Catherine Fischer-Hirtz
Juge des référés

Ordonnance du 16 mai 2000

54-035
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La présidente du tribunal,

juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 13 mai 2020 et un mémoire en réplique enregistré le 15 mai 2000, la Ligue des droits de l'homme, représentée par la SCP Spinosi & Sureau, demande au juge des référés, statuant par application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de trois arrêtés en date du 10 mai 2020 par lesquels le préfet de l'Oise a interdit tout déplacement sur le territoire des communes de Compiègne, Creil et Nogent-sur-Oise à compter du 11 mai entre respectivement 22h30 et 05h00, 21h00 et 08h00, 21h00 et 06h00 et jusqu'au 2 juin 2020, à l'exception des seuls déplacements pour motifs dûment autorisés et justifiés.

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association requérante soutient que :

- elle a intérêt pour agir, dès lors que les arrêtés en litige portent une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales dont la protection constitue le fondement même de son objet social et que, dans le contexte particulier qui concerne l'ensemble du territoire national, les mesures de couvre-feu qu'ils édictent ont vocation à être reprises par d'autres préfets ou maires compte tenu de l'écho médiatique dont ces trois arrêtés ont déjà fait l'objet ;

- il y a urgence en ce que ces arrêtés affectent gravement les droits et libertés de l'ensemble de la population des communes concernées, et tout particulièrement la liberté d'aller et venir, en instaurant un principe d'interdiction des déplacements nocturnes selon un régime identique à celui instauré durant la période de confinement assorti d'un dispositif de sanction pénale par l'infliction de l'amende prévue pour les contraventions de 4^{ème} classe ;

- les arrêtés contestés portent une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée et familiale, à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté personnelle, lesquelles constituent des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; les arrêtés litigieux ont été pris sur la base des dispositions de l'article 3 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 abrogé par le décret n°2020-545 et avant la publication du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 ; le préfet a reproduit les visas et les motifs des arrêtés en date des 3 et 15 avril 2020 portant prorogation des mesures de couvre-feu édictées sur le territoire des communes de Compiègne, Creil et Nogent-sur Oise dès le 23 mars 2020 en se fondant sur les risques encourus par les regroupements de personnes dans la propagation de l'épidémie du covid-19 ; le préfet a décidé de maintenir à l'identique et sur la totalité du territoire des communes concernées des mesures particulièrement strictes instaurées durant le confinement sans établir que de telles interdictions seraient motivées par des circonstances locales particulières ; le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prévoit les mesures susceptibles de répondre aux impératifs de protection sanitaire et de réprimer leur non-respect, les interdictions de déplacement nocturnes édictées sont inadaptées, injustifiées et disproportionnées au regard du II de l'article 3 du décret n° 2020-548 et du 4^{ème} alinéa de l'article 7 de ce même décret ; si les titulaires du pouvoir de police demeurent soumis aux règles spécifiques de l'état d'urgence sanitaire, toute intervention des autorités de police au niveau local pour aggraver les strictes mesures prises au plan national pour répondre à la crise sanitaire est strictement encadrée conformément à l'article 3131-17 du code de la santé publique ; les arrêtés litigieux sont entachés d'un détournement de pouvoir puisqu'ils permettent de maintenir des mesures coercitives dans le seul but de répondre à un besoin sécuritaire.

Par un mémoire enregistré le 15 mai 2020, le préfet de l'Oise représenté par Me Magnaval, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la Ligue des droits de l'homme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le préfet de l'Oise fait valoir que :

- il n'y a pas d'urgence dès lors que l'association requérante n'apporte aucun élément permettant de la caractériser ; en l'espèce, l'intérêt public justifie les mesures édictées sur le territoire des communes concernées au regard de l'impératif de lutte contre l'épidémie de covid-19 ;

- les arrêtés attaqués ne portent atteinte à aucune liberté fondamentale d'une manière qui puisse, en outre, être qualifiée de grave et manifestement illégale ; l'état d'urgence sanitaire a été prorogé par la loi n°2020-546 du 11 mai 2020 et le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 a maintenu les mesures générales de restrictions des déplacements en habilitant les préfets à prendre des mesures plus restrictives lorsque les circonstances locales l'exigent ; les arrêtés contestés pris au visa du décret n°2020-293 du 23 mars 2020 conservent avec le décret n° 2020-548 du 11 mai une base légale ; les restrictions faites à la liberté de circulation et de déplacement du public sont justifiées au regard de l'existence de circonstances locales particulières attestées par le constat de manquements graves et répétés aux règles de confinement et d'épisodes récurrents de violences urbaines, notamment à l'encontre des forces de l'ordre ; le non-respect du confinement à Creil, Nogent-sur-Oise et Compiègne se traduit également par une verbalisation supérieure à la moyenne départementale justifiant la reconduction de mesures restrictives pendant la période nocturne ; les mesures prises n'apparaissent pas disproportionnées compte tenu du maintien en zone rouge du département

de l'Oise, dont les communes de Compiègne, Creil et Nogent-sur-Oise se caractérisent encore par un nombre particulièrement élevé d'hospitalisations du fait du virus ; l'importance des déplacements quotidiens des populations locales révèle l'existence d'une tension et d'un risque sanitaire élevé, accrus par le caractère récurrent de violences urbaines ; le caractère temporaire des mesures contestées atteste de leur proportionnalité dès lors que la période limitée du 11 mai au 2 juin 2020 constitue un délai suffisant et raisonnable pour atteindre l'objectif fixé ; l'amplitude horaire retenue pour chaque commune a fait l'objet d'une concertation locale avec les maires ; contrairement aux allégations de la requérante, les arrêtés contestés sont territorialement limités à trois communes du département de l'Oise ; tous les quartiers de ces communes sont concernés par les infractions aux règles du confinement et la limitation des restrictions imposées à certains d'entre eux présenterait le double inconvénient de stigmatiser une partie de la population et de se révéler inefficace ; enfin, les arrêtés contestés prévoient des dérogations aux restrictions de déplacement adaptées aux besoins essentiels de la population et des professionnels dès lors que les déplacements sont justifiés au moyen d'un document établissant qu'ils sont absolument nécessaires pendant cette tranche horaire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 ;
- le décret n°2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus, au cours de l'audience publique du 15 mai 2020 à 14 heures 30, tenue en présence de Mme Chatellain, greffière :

- le rapport de Mme Fischer-Hirtz, juge des référés ;

- les observations orales de Me Daquo, représentant la Ligue des droits de l'homme, substituant Me Spinosi, qui développe ses écritures en précisant que le préfet de l'Oise fait un usage détourné de son pouvoir de police spéciale dès lors que le motif de santé publique sert au maintien de l'ordre public. Les mesures contestées ont été prises à la veille du déconfinement et alors que le cadre légal n'était pas encore connu ;

- et les observations de :

* Me Magnaval, pour le préfet de l'Oise qui reprend ses écritures et fait valoir que l'urgence n'est pas établie par l'association requérante dont la requête est stéréotypée et déconnectée des circonstances locales ; le préfet a agi dans le cadre de son pouvoir de police spéciale en vertu de l'habilitation dont il dispose en qualité de représentant de l'Etat ; les arrêtés contestés sont justifiés par la crainte d'une deuxième vague de l'épidémie dans un secteur du département déjà très touché par le covid-19, par une situation sanitaire tendue et

une inquiétude forte des pouvoirs publics et des autorités locales qui craignent les violences urbaines et la difficulté d'appliquer les mesures. Le préfet répond à un besoin du terrain dans le cadre d'une « coproduction de sécurité » ;

*M. B., directeur de cabinet du préfet de l'Oise, qui insiste sur la situation sanitaire et rappelle que le préfet a agi à la demande des autorités locales ; les mesures sont acceptées par l'ensemble des populations en raison de leur effet dissuasif ; aucun quartier ne pouvait être identifié et les mesures étaient justifiées en raison du relâchement constaté quelques jours avant le déconfinement.

La clôture de l'instruction a été fixée à l'issue de l'audience, les parties ne souhaitant plus produire de notes en délibéré.

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* ».

Sur le cadre juridique du litige :

2. La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a introduit dans le titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique un chapitre Ier bis relatif à l'état d'urgence sanitaire, comprenant les articles L. 3131-12 à L. 3131-20. Aux termes de l'article L. 3131-12 : « *L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire (...) en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.* » Aux termes de l'article L. 3131-15, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut notamment, aux seules fins de garantir la santé publique : « *1° Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ; 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ; (...) ; 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature (...)* ». L'article L. 3131-16 donne compétence au ministre chargé de la santé pour « *prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12* », ainsi que pour « *prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L. 3131-15.* » Enfin, aux termes de l'article L. 3131-17 : « *Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions./ Lorsque les mesures prévues aux 1° à 9° de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui d3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé.* » La loi du 23 mars 2020 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter de son entrée en vigueur. Par un décret du 23 mars 2020, le

Premier ministre a prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

3. Par les dispositions citées au point 2, le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, 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.

4. Sur leur fondement, et par le décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, modifié et complété à plusieurs reprises, le Premier ministre a, en vue de ralentir la propagation du virus, d'une part, imposé en tout lieu et en toute circonstance, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières » définies au niveau national, qui doivent être strictement respectées notamment lors de tous rassemblements, activités et déplacements qui ne sont pas interdits et, d'autre part, interdit, en dernier lieu jusqu'au 11 mai 2020, tout déplacement de personne hors de son domicile à l'exception de certains déplacements pour les motifs qu'il énumère et en évitant tout regroupement, et a habilité le représentant de l'Etat dans le département à adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent.

5. Par l'article 1^{er} de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, l'état d'urgence sanitaire, déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence, a été prorogé jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Par un nouveau décret du 11 mai 2020, le Premier ministre a prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie du covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Pour l'application de ce décret, les territoire des départements et des collectivités de l'article 73 de la Constitution sont classés en zone verte ou rouge au regard de leur situation sanitaire.

6. D'une part, aux termes de l'article 3 du décret du 11 mai 2020 : « I. - *Tout déplacement de personne la conduisant à la fois à sortir d'un périmètre défini par un rayon de 100 kilomètres de son lieu de résidence et à sortir du département dans lequel ce dernier est situé est interdit à l'exception des déplacements pour les motifs suivants : (...). II. - Le préfet de département est habilité à adopter des conditions de déplacement plus restrictives à l'intérieur d'un département lorsque les circonstances locales l'exigent (...).* ».

7. D'autre part, aux termes de l'article 7 de ce même décret : « *Tout rassemblement, réunion ou activité à un titre autre que professionnel sur la voie publique ou dans un lieu public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, est interdit sur l'ensemble du territoire de la République. Lorsqu'il n'est pas interdit par l'effet de ces dispositions, il est organisé dans les conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1^{er}. (...). Le préfet de département est habilité aux mêmes fins à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les rassemblements, réunions ou activités, notamment professionnels, ne relevant pas du premier alinéa lorsque les circonstances locales l'exigent. (...).* ».

Sur la demande en référé :

8. Par trois arrêtés en date du 10 mai 2020, intitulés chacun « *arrêté préfectoral prorogeant les mesures portant restriction à la liberté de circulation et à la liberté d'aller et de venir dans la commune de ...* », le préfet de l'Oise a, sur le fondement des dispositions citées au point 2, interdit, à compter du 11 mai 2020 et jusqu'au 2 juin 2020, tout déplacement sur le territoire des communes de Compiègne, Creil et Nogent-sur-Oise respectivement entre 22h30 et 05h00, 21h00 et 08h00, 21h00 et 06h00, à l'exception, d'une part, de certains déplacements pour les motifs énumérés à l'article 2 et justifiés au moyen de tout document établissant qu'ils sont absolument nécessaires pendant ces tranches horaires, et, d'autre part, des services et véhicules énumérés à l'article 4 de ces arrêtés. Les arrêtés du préfet de l'Oise précisent en outre que l'inobservation de cette interdiction sera passible des sanctions prévues à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique. La Ligue des droits de l'Homme demande la suspension de l'exécution de ces trois arrêtés qui instaurent un couvre-feu à des horaires différents sur l'ensemble du territoire de ces communes.

En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

9. Il résulte de l'instruction que les trois arrêtés préfectoraux visent à assurer, sur l'ensemble du territoire des communes de Compiègne, Creil ou Nogent-sur-Oise, une plus grande efficacité du dispositif destiné, dans le cadre de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire, à ralentir la propagation du virus en encadrant les déplacements nocturnes afin d'éviter des regroupements de personnes et de limiter le risque de contamination et de saturation des établissements de santé. Pour interdire tout déplacement, en dehors des exceptions limitativement énumérées, le préfet de l'Oise s'est également fondé sur les constatations effectuées par les forces de sécurité intérieure et de police municipale en faisant état, dans son mémoire produit à l'instance, de circonstances locales particulières, caractérisées par des manquements graves et répétés aux règles de confinement et des épisodes récurrents de violences urbaines, notamment à l'encontre des forces de l'ordre. En outre, le préfet de l'Oise fait état dans ses écritures et à la barre du tribunal, de son souci de répondre aux sollicitations des maires des communes concernées et de nombreuses associations locales en prenant des mesures de restrictions dissuasives et appropriées justifiées par l'objectif sanitaire visant à endiguer la propagation du virus sur leurs territoires où les déplacements de population sont fréquents en raison de leur proximité avec la région parisienne.

10. Il résulte également de l'instruction que les arrêtés litigieux s'inscrivent dans la continuité de ceux déjà pris par le préfet de l'Oise pendant la période de confinement mise en place au niveau national dont ils se bornent d'ailleurs à reproduire, pour l'essentiel, les mêmes visas en dépit d'un cadre légal modifié et la même motivation en fait. Pour justifier ces mesures, le préfet fait valoir que l'est du département de l'Oise, où sont situées les communes de Compiègne, Creil et Nogent-sur-Oise, compte parmi les départements les plus touchés par le covid-19 en France et que le département de l'Oise reste en zone rouge au regard de sa situation sanitaire et du nombre de personnes contaminées. Selon le préfet, cette situation et la nécessité d'y remédier dans ces trois communes trouvent leur cause principale dans le relâchement constaté par les forces de l'ordre, dès la fin du mois d'avril, notamment chez certaines populations peu soucieuses de respecter les consignes sanitaires et de distanciation physique. Le préfet soutient que face à ces constats, circonscrits à ces seules communes du

département, le cadre réglementaire national ne permet pas aux forces de l'ordre d'intervenir pour disperser les groupes et faire respecter les mesures « barrière ».

11. Toutefois, et en premier lieu, s'il n'est pas contesté que le département de l'Oise a été l'un des premiers départements touchés par l'épidémie du covid-19 et qu'il reste aujourd'hui, à l'instar de tous les autres départements classés en zone rouge, dans une situation sanitaire fragile et tendue compte tenu du taux élevé d'occupation des établissements hospitaliers, les dernières données publiées par Santé publique France après le 11 mai 2020 et non contredites par le préfet, ne font état d'aucune aggravation ou dégradation de la situation sanitaire et ne révèlent pas l'existence de circonstances locales particulières justifiant, pour ce motif, l'interdiction, sur tout le territoire des communes de Compiègne, Creil et Nogent-sur-Oise, de tous déplacements nocturnes, à l'exception de ceux limitativement autorisés.

12. En second lieu, s'il appartient au préfet, de prendre dans toutes les communes du département ou de plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sécurité et de la tranquillité publique, il lui incombe, dans l'exercice de son pouvoir de police générale, de concilier son action avec le respect de la liberté de circulation. En outre, si les dispositions précitées des articles 3 et 7 du décret du 11 mai 2020 autorisent le préfet, en cas d'urgence sanitaire, à restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules ou les rassemblements, ce pouvoir de police spéciale a pour seule fin de garantir la santé publique. Dès lors, le préfet du département est seulement habilité à en faire usage lorsque les circonstances locales l'exigent dans un but de préservation de la santé publique qu'il lui incombe d'apprécier et à condition que les mesures prises n'apparaissent pas disproportionnées ou inadaptées à l'objectif recherché.

13. Il résulte de l'instruction que plusieurs épisodes de violences urbaines particulièrement sévères se sont déroulés le 30 avril 2020 à Compiègne et le 7 mai 2020 à Nogent-sur-Oise nécessitant l'intervention des forces de l'ordre et que des rassemblements « sauvages » ont également eu lieu sur le plateau de Creil. Toutefois, si de tels incidents, à l'origine de violences et de troubles graves et répétés à l'ordre public, constituent un motif de nature à justifier que des mesures appropriées puissent être prises pour les faire cesser dans les secteurs où ils se déroulent et risqueraient ainsi de contribuer à la dégradation de la situation sanitaire, il n'est en revanche pas établi qu'une interdiction générale de circulation sur l'ensemble des territoires des communes de Compiègne, Creil et Nogent-sur-Oise soit une mesure justifiée et proportionnée destinée à produire un effet dissuasif dans un contexte sanitaire dégradé. Dans ces conditions, la Ligue des droits de l'Homme est fondée à soutenir que les arrêtés contestés, pris par le préfet de l'Oise, en application de son pouvoir de police spéciale, portent, par l'interdiction générale qu'ils édictent, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale d'aller et de venir.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

14. Il n'apparaît pas, notamment pour les motifs qui viennent d'être exposés, qu'un intérêt public suffisant s'attache au maintien des arrêtés litigieux. La condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est, par suite, également remplie.

15. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'exécution des arrêtés du préfet de l'Oise en date du 10 mai 2020 portant interdiction des déplacements nocturnes sur l'ensemble du territoire des communes de Compiègne, Creil et Nogent-sur-Oise.

Sur les frais liés au litige :

16. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions que la Ligue des droits de l'Homme présente sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ni à celles que présente le préfet de l'Oise sur le même fondement.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution des arrêtés du 10 mai 2020 par lesquels le préfet de l'Oise a interdit les déplacements nocturnes sur l'ensemble des territoires des communes de Compiègne, Creil et Nogent-sur-Oise entre le 11 mai et le 2 juin 2020 est suspendue.

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

Article 3 : Les conclusions présentées par le préfet de l'Oise sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'Homme et au ministre de l'intérieur.