

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

REPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2200043/3-5

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. P. C. et autres

M. P. L.
Juge des référés

Le juge des référés,

Ordonnance du 13 janvier 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 3 janvier 2022 et un mémoire complémentaire enregistré le 13 janvier 2022, M. P. C., M. S. F., M. JB. S. et Mme L. V. demandent au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté n°2021-01317 du préfet de police en date du 29 décembre 2021 portant mesures de police à Paris et sur les emprises des trois aéroports parisiens en vue de la lutte contre la propagation du covid 19.

Ils soutiennent

-qu'il y a urgence à suspendre l'arrêté contesté : ils sont contraints sous peine d'amende de porter en permanence un masque sanitaire en extérieur depuis le 31 décembre 2021, l'arrêté litigieux porte ainsi préjudice de manière grave et immédiate à leur situation ; une fois abrogé par le préfet de police, l'arrêté litigieux aura épuisé tous ses effets et il est vraisemblable que cette abrogation sera effectuée avant que le juge de l'excès de pouvoir ne se soit prononcé en temps utile sur sa légalité ; le juge des référés libéré du tribunal administratif de Paris a rejeté pour défaut d'urgence la demande de suspension, le référé suspension reste dès lors la seule voie de recours ;

-que cet arrêté est entaché d'un doute sérieux quant à sa légalité : le port du masque sur l'ensemble de la voie publique parisienne, à toute heure du jour ou de la nuit, n'est ni nécessaire, ni strictement proportionné à la sauvegarde de la santé publique, en contravention avec le IV de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire ; le préfet de police ne fait état d'aucune circonstance sanitaire locale propre à la Ville de Paris de nature à justifier la nécessité et la stricte proportionnalité de l'arrêté litigieux ;

Par deux mémoires enregistrés au tribunal les 12 et 13 janvier 2022, le préfet de police conclut au rejet de la requête ;

2200043

Il soutient :

-que la requête doit être rejetée comme irrecevable, dès lors que n'y figure pas l'adresse du domicile des parties en contravention avec les dispositions de l'article R.411-1 du code de justice administrative et que si la requête a été présentée par M. P. C., qui se présente comme mandataire des autres requérants, les signatures de ces derniers, à savoir M. S. F., M. JB. S. et Mme L. V., ne figurent pas sur la requête, en contravention avec les dispositions de l'article R.414-4 du code de justice administrative ;

-qu'il n'y a pas urgence à suspendre l'arrêté contesté : la situation épidémique en Ile-de-France continue à se dégrader fortement et rapidement ;

-que l'arrêté contesté n'est pas entaché d'un doute sérieux quant à sa légalité : il ne porte pas atteinte à la liberté d'aller et venir ; la mesure prise par le préfet n'est ni générale, ni absolue ; certaines catégories de population sont exclues de l'obligation du port du masque ; des circonstances locales justifient l'absence de délimitation horaires du port du masque dès lors que, dans les zones concernées, l'activité humaine reste plus ou moins importante à n'importe quelle heure ; l'arrêté contesté prend en compte la densité de la population particulièrement forte à Paris ; le port du masque a montré son efficacité dans la prévention de la propagation de l'épidémie, comme cela a été reconnu par le Haut Conseil pour la santé publique ; l'Agence Régionale de Santé a préconisé le port du masque en extérieur ; compte tenu de l'aggravation significative et rapide de la situation sanitaire à Paris et des différentes préconisations formulées par les autorités de santé, la mesure litigieuse est nécessaire, adaptée et proportionnée aux fins poursuivies de préservation de la santé publique ; en ce qui concerne, l'absence de délimitation horaire du port du masque, en dehors des zones exclues par la mesure, elle se justifie par des circonstances locales.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 3 janvier 2022 par laquelle M. P. C., M. S. F., M. JB. S. et Mme L. V. demandent au tribunal de prononcer l'annulation de l'arrêté dont ils demandent la suspension dans la présente requête en référé.

La clôture de l'instruction a été reportée au 13 janvier 2022 à 15 heures.

Vu :

-la loi n°2021-689 du 31 mai 2021 modifiée relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
-le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;
-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 la santé publique ;
-le code général des collectivités territoriales ;
-le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. L. pour statuer sur les demandes de référé.

2200043

Après avoir entendu au cours de l'audience publique qui s'est tenue le 12 janvier 2022, à 12 heures en présence de Mme L. BHM., greffière :

- les observations de M. S. pour le compte des requérants ;
- les observations M. V., pour le préfet de police qui a sollicité à l'audience une substitution de base légale en demandant au juge des référés de substituer, comme base légale de l'arrêté contesté, aux dispositions du décret n°2021-699 du 1^{er} juin 2021 modifié prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire, celles de l'article L.2512-13 du code général des collectivités territoriales ;

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 29 décembre 2021, le préfet de police a rendu obligatoire le port du masque sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public à Paris, à l'exclusion des bois de Boulogne et de Vincennes, et sur les emprises des aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, du Bourget et de Paris-Orly. Cet arrêté précise, d'une part, que ne sont pas soumis à ces dispositions : les personnes de moins de onze ans, les personnes en situation de handicap munies d'un certificat médical justifiant cette dérogation, les personnes circulant à l'intérieur des véhicules particuliers ou professionnels, les cyclistes, les usagers des deux-roues motorisés, dès lors qu'ils portent un casque avec la visière abaissée et les personnes pratiquant une activité sportive. D'autre part, cet arrêté indique que l'accès aux terminaux des aérogares des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, du Bourget et de Paris-Orly est interdit aux personnes accompagnant les passagers, à l'exception des personnes accompagnant des personnes mineures, des personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite ou des personnes vulnérables. Dans sa requête, M. C. et autres demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative, de prononcer la suspension de cet arrêté.

Sur les fins de non-recevoir soulevées en défense :

2. En premier lieu aux termes des dispositions de de l'article R.411-1 du code de justice administrative : «*La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties.* ». Si le préfet de police soulève en défense une-fin de non-recevoir tirée de ce que l'adresse du domicile des parties ne figure pas sur la requête, les requérants ont produit un mémoire en régularisation, enregistré au tribunal le 12 janvier 2021, sur lequel figure l'adresse de M. S. F., de M. JB. S. et de Mme L. V., alors que l'adresse de M. P. C., désigné représentant unique au sens de l'article R.411-5 du code de justice administrative, figurait dans la requête introductive d'instance. Cette première fin de non-recevoir soulevée en défense tirée de la méconnaissance des dispositions de l'article R.411-1 du code de justice administrative doit, dès lors, être écartée.

3. En deuxième lieu aux termes de l'article R.414-4 du code de justice administrative : «*L'identification de l'auteur de la requête, selon les modalités prévues par l'arrêté mentionné à l'article R. 414-3, vaut signature pour l'application des dispositions du présent code. Toutefois, lorsque la requête n'a pas fait l'objet d'une signature électronique au sens du second alinéa de l'article 1367 du code civil, le requérant ou son mandataire peut, en cas de nécessité, être tenu de produire un exemplaire de sa requête revêtu de sa signature manuscrite. Lorsqu'un requérant introduit une requête présentée par plusieurs personnes physiques ou morales, cette requête doit être revêtue de la signature des autres requérants.* ». Le préfet de police soutient en défense que si la requête a été présentée par M. P. C., qui se présente comme mandataire des

2200043

autres requérants, les signatures de ces derniers ne figurent pas sur la requête. Toutefois les requérants ont produit un mémoire enregistré le 12 janvier 2022 sur lequel figure la signature de M. P. C. et un second mémoire en régularisation lors de l'audience sur lequel figurent les signatures des autres requérants et qui a été également communiqué au préfet avec réouverture de l'instruction. Cette seconde fin de non-recevoir doit, dès lors, être également écartée.

Sur la substitution de base légale :

4. Aux termes du I de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de la crise sanitaire, 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^o Réglementer (...) la circulation des personnes. Selon le III du même article, il peut, lorsqu'il a pris une mesure habilitée au I, habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent : « à prendre toutes les mesures générales et 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 appropriés aux circonstances de temps et de lieu » et qu'il y soit « mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. »

5. Selon l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de la 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 toute circonstance. II-. Les transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures. Dans le 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. III.- 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. ».

6. Lors des débats qui se sont tenus à l'audience, le représentant du préfet de police a sollicité une substitution de base légale des dispositions mentionnées ci-dessus, appliquées dans l'arrêté contesté, au profit des dispositions de l'article L.2512-13 du code général des collectivités territoriales en vertu desquelles : « Dans la Ville de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris et par les textes qui l'ont modifié ainsi que par les articles L. 2512-7, L. 2512-14 et L. 2512-17... » Toutefois ces dispositions ne sont pas équivalentes au regard des garanties qu'elles prévoient dès lors que les mesures prises en application du I de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de la crise sanitaire et de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juin 2021 doivent l'être après avis du directeur général de l'Agence régionale de Santé, ne peuvent qu'être temporaires, strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu, alors que les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales permettent au préfet de police de prendre des mesures non temporaires, qui ne sont pas proportionnées à

2200043

des risques sanitaires et sans consultation de l'Agence régionale de Santé. La substitution de base légale sollicitée n'apportant pas les mêmes garanties, elle ne peut être que rejetée.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative :

7. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...)* », et aux termes de l'article L. 522-1 du même code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...)* ».

Sur l'urgence :

8. La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets sur la situation de ce dernier ou, le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

9. En premier lieu, 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. Concernant la situation spécifique à l'Ile-de-France, le préfet de police fait valoir que depuis le mois de novembre 2021, le taux d'incidence et le taux de positivité en Ile-de-France ont connu une augmentation constante et importante, que l'Agence régionale de Santé d'Ile-de-France, sollicitée préalablement à l'édiction de la mesure en litige, a indiqué, dans son avis du 29 décembre 2021, que le taux d'incidence s'élevait, pour la semaine allant du 20 au 26 décembre 2021, à 1294 cas confirmés pour 100 000 habitants et le taux de tests positifs à 10,4 % sur la région et qu'à Paris ces chiffres sont particulièrement élevés, l'incidence s'élevait à 2008 cas pour 100 000 habitants et le taux de positivité à 9,8 % à la date de la décision attaquée. Le préfet fait également valoir que la situation hospitalière en Ile-de-France et à Paris est très tendue en indiquant qu'en Ile-de-France 56,5 % des lits de réanimation sont occupés par des patients présentant une forme grave de l'infection au covid 19. Il indique également que le taux d'incidence a augmenté de 35,34 % en 7 jours entre le 31 décembre 2021 et le 7 janvier 2022. Le préfet fait dès lors valoir qu'il existe une urgence concrète à ne pas suspendre mais au contraire à maintenir cette mesure de police administrative.

2200043

10. Toutefois au regard des contraintes physiques et respiratoires que représentent le port du masque systématique en extérieur, de la circonstance que le non respect de cette obligation expose les contrevenants à se voir infliger une amende ainsi qu'au regard des entraves que cette obligation induit en matière de communication et de vie sociale, les requérants sont fondés à soutenir, du fait du caractère général de cette obligation, que l'urgence à suspendre l'arrêté contesté, au sens des dispositions de l'article L.521-1 du code de justice administrative est caractérisée.

Sur l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté :

11. Il résulte des dispositions citées au point 4, 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 1^{er} 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 appropriés 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.

12. En l'espèce, l'arrêté contesté - en rendant obligatoire le port du masque sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public à Paris, à l'exclusion des bois de Boulogne et de Vincennes, et sur les emprises des aéroports de Paris Charles de Gaulle, du Bourget et de Paris Orly, sans limiter cette obligation 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 et les rassemblements sur la voie publique - ne répond pas aux impératifs de stricte proportion aux risques sanitaires encourus prescrits au IV de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021. Il en résulte que le moyen tiré de ce que l'arrêté contesté a été pris en méconnaissance de ces dispositions est susceptible de créer, en l'état de l'instruction un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté.

13. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté contesté est suspendu.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'arrêté n°2021-01317 en date du 29 décembre 2021 est suspendu.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M. P. C. et au préfet de police.