

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULON**

**N° 2001178**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**LIGUE DES DROITS DE L'HOMME**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Thomas Sportelli  
Juge des référés

---

Le juge des référés,

Ordonnance du 23 avril 2020

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 20 et 22 avril 2020, la Ligue des droits de l'homme, représentée par la SCP Spinosi & Sureau, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du maire de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer n° 2020-110 du 16 avril 2020 règlementant les accès aux lieux publics et aux déplacements dans le cadre des activités sportives des besoins des animaux de compagnie et des achats de première nécessité ;

2°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du maire de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer n° 2020-113 du 22 avril 2020 portant abrogation de l'arrêté précité du 16 avril 2020 et règlementant les accès aux lieux publics et aux déplacements dans le cadre des activités sportives des besoins des animaux de compagnie et des achats de première nécessité ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les arrêtés en litige portent une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales garanties par la constitution, dont la protection constitue le cœur même de son objet statutaire ; par ailleurs, ils s'inscrivent dans un contexte particulier de crise sanitaire qui concerne l'ensemble du territoire national et les mesures ainsi édictées ont vocation à être reprises par les maires d'autres communes ; dès lors, elle a intérêt à agir ;

- ces mesures portent immédiatement et gravement atteinte aux libertés fondamentales de l'ensemble de la population de la commune et notamment à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée et familiale, à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté personnelle ; dès lors, l'urgence est caractérisée ;

- la réitération de mesures déjà prévues par arrêté préfectoral est de nature à créer une confusion ; dès lors, elles contreviennent à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures édictées par le préfet ;

- les mesures d'interdiction d'accès aux aires de jeu, terrains de pétanque et cimetières ne contribuent pas à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat mais ajoutent, en les renforçant et sans justification locale, aux mesures édictées par le préfet du Var ; dès lors, ces mesures sont manifestement illégales ;

- l'interdiction des déplacements liés à l'activité physique individuelle et aux besoins des animaux de compagnie au-delà de 200 mètres du domicile et l'obligation, pour les habitants de la commune, de se rendre dans les commerces locaux et dans les supermarchés les plus proches, constituent des mesures de lutte contre l'épidémie qui ne sont pas justifiées par des raisons impérieuses propres à la commune et qui sont susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale.

Par un mémoire en défense enregistré le 22 avril 2020, la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer, représentée par Me Marchesini, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la Ligue des droits de l'homme au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté n° 2020-110 du 16 avril 2020 a été abrogé par un arrêté n° 2020-113 du 22 avril 2020 ; dès lors, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête ;

- l'association requérante a un objet national ; dès lors, elle n'a pas intérêt à agir contre les arrêtés en litige, qui ont une portée strictement locale ;

- les mesures ainsi édictées sont justifiées par la petite taille de la commune, la densité de sa population, la part importante des personnes âgées qui représentent 29,6 % de la population locale, l'importance des emprises militaires situées sur son territoire et l'existence de manquements répétés constatés sur le territoire communal, qui constituent des circonstances locales particulières ;

- elles ne compromettent pas la cohérence et l'efficacité des mesures prises par les autorités compétentes de l'Etat.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de la santé publique ;

- la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 ;

- le décret n°2020-293 du 23 mars 2020 ;

- le décret n°2020-314 du 25 mars 2020 ;

- le décret n°2020-337 du 26 mars 2020 ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Sportelli pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus, au cours de l'audience publique du 22 avril 2020 à 14 heures :

- le rapport de M. Sportelli, juge des référés ;
- et les observations orales de Me Marchesini, pour la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer, qui développe ses écritures en précisant que des rassemblements importants ont, à plusieurs reprises, été constatés sur les aires de jeux et terrains de pétanque de la commune.

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

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 16 avril 2020, le maire de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer a édicté différentes mesures afin de règlementer, jusqu'au 11 mai 2020 inclus, les accès aux lieux publics et les déplacements dans le cadre des activités sportives, des besoins des animaux de compagnie et des achats de première nécessité. Par un arrêté du 22 avril 2020, le maire de la commune de de Saint-Mandrier-sur-Mer a abrogé l'arrêté précité du 16 avril 2020 en réitérant, jusqu'au 11 mai 2020, une partie des mesures contenues dans ce premier arrêté. Par la présente requête, la Ligue des droits de l'Homme demande au juge des référés d'ordonner la suspension de ces arrêtés sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

2. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *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 venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Sur l'exception de non-lieu à statuer opposée en défense :

3. Par un arrêté n° 2020-113 du 22 avril 2020, le maire de la commune de de Saint-Mandrier-sur-Mer a abrogé l'arrêté n° 2020-110 du 16 avril 2020. Quand bien même ce premier arrêté aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales, son abrogation a nécessairement fait disparaître, au moment où le juge statue, cette atteinte. Dès lors, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin de suspension de l'exécution de l'arrêté n° 2020-110 du 16 avril 2020. En revanche, les conclusions à fin de suspension dirigées contre l'arrêté n° 2020-113 du 22 avril 2020 conservent un objet.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

4. En principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation. Il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales

5. D'une part, eu égard à son objet statutaire de « *défendre les principes énoncés dans les déclarations des droits de l'Homme de 1789 et 1793, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels (...)* », la Ligue des droits de l'homme justifie d'un intérêt à contester l'arrêté contesté qui est de nature à affecter, notamment, la liberté d'aller et venir des personnes. D'autre part, les mesures contenues dans l'arrêté restant en litige s'inscrivent dans un contexte particulier mais néanmoins national de lutte contre l'épidémie de covid-19. De telles mesures, qui ajoutent des restrictions supplémentaires aux dispositions nationales et départementales actuellement en vigueur, sont susceptibles d'être reprises par les maires d'autres communes, leur conférant une portée excédant leur seul objet local. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense, tirée du défaut d'intérêt à agir de l'association requérante doit être écartée.

#### Sur le cadre juridique du litige :

6. D'une part, 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 ; 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ; 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ; 5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ; 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 n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 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.

7. 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 (...)* ». Par ailleurs, l'article L. 2215-1 du même code dispose que le représentant de l'Etat dans le département « *peut prendre, pour toutes les communes du département ou 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 sûreté et de la tranquillité publique* », sous réserve, lorsque ce droit est exercé à l'égard d'une seule commune, d'une mise en demeure préalable restée sans résultat et qu'il est « *seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune et peut se substituer au maire* ».

8. Par les dispositions citées au point 6, 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.

9. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence 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, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales 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.

Sur les conclusions à fin de suspension de l'arrêté n° 2020-113 du 22 avril 2020 :

En ce qui concerne l'urgence :

10. Par l'arrêté n° 2020-113 du 22 avril 2020, en vigueur jusqu'au 11 mai 2020, le maire de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer a interdit l'accès aux aires de jeux, terrains de pétanque, cimetières, massifs forestiers plages et rivages de la mer. Il a interdit l'ouverture au public des commerces alimentaires et leurs activités de livraison et de vente à emporter de 21 heures à 5 heures. Par ailleurs, il a limité les déplacements brefs liés à l'activité physique individuelle des personnes et aux besoins des animaux de compagnie à une distance de 200 mètres maximum du lieu de domicile. Enfin, il a imposé que les achats de première nécessité se fassent dans les commerces locaux ou dans les supermarchés les plus proches.

11. 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 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.

12. Les dispositions de l'arrêté en litige qui se bornent à citer les dispositions du 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 ou à reprendre, sans les modifier, les mesures actuellement en vigueur dans le département du Var, édictées par trois arrêtés préfectoraux en date du 15 avril 2020 portant interdiction temporaire d'accès au rivage de la mer, à certains espaces naturels et aux massifs forestiers du département du Var et fermeture temporaire des commerces du département de 21 heures à 5 heures n'emportent pas, en l'état actuel, de conséquences juridiques. Par suite, elles ne portent pas, à la date de la présente ordonnance, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

13. En revanche, dans un contexte marqué par une réduction importante des libertés résultant des mesures prises pour lutter contre l'expansion de la pandémie du virus covid-19, les autres dispositions de l'arrêté en litige, qui ajoutent des restrictions supplémentaires aux dispositions nationales et départementales actuellement en vigueur, à savoir la limitation des déplacements brefs liés à l'activité physique individuelle des personnes et aux besoins des animaux de compagnie à une distance de 200 mètres maximum du lieu de résidence, l'obligation que les achats de première nécessité se fassent dans les commerces locaux ou dans les supermarchés les plus proches et l'interdiction d'accès aux aires de jeux, terrains de pétanque et cimetières, portent, à la liberté d'aller et venir, une atteinte grave et immédiate. Dès lors, la condition tenant à l'urgence de la demande est satisfaite.

En ce qui concerne les conclusions à fin de suspension de l'arrêté du 22 avril 2020 :

14. Pour justifier les mesures ainsi édictées, le maire de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer fait état de la nécessité d'assurer, dans des circonstances exceptionnelles, la sécurité sanitaire des personnes par des mesures adaptées. Il fait valoir que les mesures édictées par cet arrêté sont justifiées par la petite taille de la commune, la densité de la population, la part importante des personnes âgées qui représentent 29,6 % de la population locale, l'importance des emprises militaires situées sur son territoire et l'existence de manquements répétés constatés sur les aires de jeux et terrains de pétanque de la commune, qui constituent des circonstances locales particulières.

15. D'une part, l'existence de rassemblements importants qui ont, à plusieurs reprises, été constatés sur les aires de jeux et terrains de pétanque de la commune constitue une circonstance locale de nature à justifier l'interdiction d'accès à ces deux lieux, qui est destinée à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat. En revanche, aucun des éléments dont se prévaut le maire ne constitue une circonstance locale de nature à justifier une interdiction totale absolue d'accès aux cimetières.

16. D'autre part, et en tout état de cause, les éléments dont se prévaut le maire ne constituent pas des raisons impérieuses liées à des circonstances locales rendant indispensable la limitation des déplacements brefs liés à l'activité physique individuelle des personnes et aux besoins des animaux de compagnie à une distance de 200 mètres maximum du lieu de résidence et l'obligation que les achats de première nécessité se fassent dans les commerces locaux ou dans les supermarchés les plus proches, qui constituent des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire.

17. Par suite, l'interdiction d'accès aux cimetières, la limitation des déplacements brefs liés à l'activité physique individuelle des personnes et aux besoins des animaux de compagnie à une distance de 200 mètres maximum du lieu de résidence et l'obligation que les achats de première nécessité se fassent dans les commerces locaux ou dans les supermarchés les plus proches constituent des atteintes graves et manifestement illégales à une liberté fondamentale.

18. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer n° 2020-113 du 22 avril 2020 en tant qu'il limite les déplacements brefs liés à l'activité physique individuelle des personnes et aux besoins des animaux de compagnie à une distance de 200 mètres maximum du lieu de résidence, impose que les achats de première nécessité se fassent dans les commerces locaux ou dans les supermarchés les plus proches et interdit l'accès aux cimetières.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer le versement à la Ligue des droits de l'homme d'une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer quelque somme que ce soit au titre des mêmes dispositions.

#### ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du maire de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer n° 2020-110 du 16 avril 2020.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du maire de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer n°2020-113 du 22 avril 2020 est suspendue en tant qu'il limite les déplacements brefs liés à l'activité physique individuelle des personnes et aux besoins des animaux de compagnie à une distance de 200 mètres maximum du lieu de résidence, impose que les achats de première nécessité se fassent dans les commerces locaux ou dans les supermarchés les plus proches et interdit l'accès aux cimetières.

Article 3 : La commune de Saint-Mandrier-sur-Mer versera à la Ligue des droits de l'homme une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme et à la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer.  
Copie en sera adressée au préfet du Var.

Fait à Toulon, le 23 avril 2020.

Le juge des référés

Signé

T. SPORTELLI

La République mande et ordonne au préfet du Var, 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,

P/Le greffier en chef,

La greffière.