CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 440869

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. PRIGENT et autres

Ordonnance du 15 juin 2020

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 26 mai et 8 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. Philippe Prigent, M. Philippe Torre et Mme Cécile Bayle de Jessé demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de l'article 1er du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ainsi que des mesures identiques figurant dans le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à agir eu égard au grief que leur cause le décret attaqué ;

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que le non-respect des mesures barrières est susceptible d'être réprimé par l'infliction de l'amende prévue pour les contraventions de 1ère classe ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité du décret attaqué ;

- le décret attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que, en premier lieu, l'obligation de respecter les règles de distanciation physique ne fait l'objet d'aucune exception de temps ou de lieu et s'applique indifféremment des personnes, en deuxième lieu, les mesures telles l'interdiction de se toucher le visage, l'obligation de se couvrir le nez et la bouche en toussant et l'obligation d'user d'un mouchoir à usage unique sont manifestement disproportionnées et, en dernier lieu, l'autorité administrative aurait pu recourir à de simples recommandations non contraignantes en droit et dont la méconnaissance n'aurait donné lieu à aucune sanction ;

- il méconnaît le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines dès lors que, en premier lieu, ses dispositions sont vagues et imprécises et, en second lieu, ses dispositions font courir le risque de verbalisations arbitraires.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 juin 2020, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est propre, en état de l'instruction, à nature à créer un doute sérieux sur la légalité du décret.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution ;
- le code pénal ;
- 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 code de justice administrative ;

Les parties ont été informées, sur le fondement de l'article 9 de l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, de ce qu'aucune audience ne se tiendrait et de ce que la clôture de l'instruction serait fixée le 10 juin 2020 à 10 heures.

Considérant ce qui suit :

1. 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* ». En vertu de l'article L. 522-3 du même code, le juge des référés peut, par une ordonnance motivée, rejeter une requête sans instruction ni audience lorsque la condition

d'urgence n'est pas remplie ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée.

2. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, 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 d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux 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. Il lui appartient également, l'urgence s'appréciant objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, de faire apparaître dans sa décision tous les éléments qui, eu égard notamment à l'argumentation des parties, l'ont conduit à considérer que la suspension demandée revêtait un caractère d'urgence.

Sur les circonstances :

3. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie coronavirus 2019 ou covid-19, de caractère pathogène 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. L'état d'urgence sanitaire a ensuite été prorogé, par la loi du 11 mai 2020, jusqu'au 10 juillet 2020 inclus.

Sur la demande en référé :

4. M. Prigent et les autres requérants demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'article 1er du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

5. Si le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 a été abrogé par le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020, les dispositions de l'article 1er et de l'annexe I de ce décret dont les requérants demandent la suspension ont été reprises à l'identique par le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. La requête doit, par suite, être regardée comme dirigée contre ces nouvelles dispositions, dont les requérants ont au demeurant également demandé la suspension dans leur mémoire du 8 juin 2020.

6. Aux termes de l'article 1er du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 : « Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène définies en annexe 1 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 en toute circonstance. Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures. ». Aux termes de l'annexe 1 du même décret : « Les mesures d'hygiène sont les suivantes : - se laver régulièrement les mains à l'eau et au savon (dont l'accès doit être facilité avec mise à disposition de serviettes à usage unique) ou par une friction hydro-alcoolique ; - se couvrir systématiquement le nez et la bouche en toussant ou éternuant dans son coude ; - se moucher dans un mouchoir à usage unique à éliminer immédiatement dans une poubelle ; - éviter de se toucher le visage, en particulier le nez, la bouche et les yeux. Les masques doivent être portés systématiquement par tous dès lors que les règles de distanciation physique ne peuvent être garanties ».

7. A l'appui de leur demande de suspension, les intéressés font valoir que le non-respect des mesures barrières est susceptible d'être réprimé par l'infliction de l'amende prévue pour les contraventions de 1ère classe, que chaque personne qui se touche le visage, qui se trouve à moins d'un mètre d'une autre, qui ne jette pas immédiatement son mouchoir dans une poubelle après usage unique ou qui tousse ou éternue ailleurs que dans son coude encourt une amende de 38 euros, que le fait de se toucher le visage étant un geste réflexe que chacun accomplit plusieurs dizaines de fois par jour, toute personne résidant sur le territoire français est exposée à plusieurs dizaines d'amende par jour et que par suite le décret est entaché d'erreur manifeste d'appréciation, édicte des interdictions manifestement disproportionnées et méconnaît le principe de légalité et des peines.

8. Les dispositions dont la suspension est demandée sont des mesures de précaution destinées à freiner la contamination par le virus du covid-19 pour répondre à l'état d'urgence sanitaire. Contrairement à ce qui est soutenu, le décret n'édicte pas une interdiction de se toucher le visage, mais se borne à préconiser d'éviter de le faire. Si le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police est susceptible d'être puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 1ère classe, les mesures édictées, du fait de leur objet qui concerne des gestes accomplis des dizaines de fois dans la vie quotidienne et dans la sphère privée, et de leur généralité, ces mesures devant être observées « en tout lieu et en toute circonstance », s'apparentent davantage à des recommandations qu'à des règles de police susceptibles d'être sanctionnées par l'infliction de contraventions. Par suite, les moyens tirés de ce que ces dispositions seraient entachées d'erreur manifeste d'appréciation, seraient manifestement disproportionnées ou méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines ne sont pas, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux sur leur légalité.

8. Il résulte de ce qui précède que la requête de M. Prigent et autres doit être rejetée.

O R D O N N E :

Article 1er : La requête de M. Prigent et autres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Philippe Prigent, premier dénommé pour l'ensemble des requérants, et au ministre des solidarités et de la santé.

Fait à Paris, le 15 juin 2020

Signé : Christine Maugüé

La République mande et ordonne au ministre des solidarités et de la santé 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,

Le secrétaire,

Agnès Micalowa