

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

ab

N° 2003513

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. X.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Besson
Juge des référés

Le tribunal administratif de Versailles

Ordonnance du 15 juin 2020

Le juge des référés

54-035-03

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 12 juin 2020, M. X., représenté par Me Heddi, demande au juge des référés, saisi en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la décision du maire d'Étampes de refuser toute occupation du domaine public par les candidats aux élections municipales lors de manifestations sur la voie publique ;

2°) d'enjoindre au maire d'Étampes d'instruire sans délai les demandes d'autorisation d'occupation du domaine public formulées par les candidats aux élections municipales, notamment aux fins de manifestation sur la voie publique, et de délivrer sans délai les autorisations d'occupation du domaine public nécessaires aux manifestations sur la voie publique qui ont fait l'objet d'une déclaration préalable et dont les mesures d'organisation, notamment sanitaires, ont été communiquées à la préfecture ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Étampes une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'interdiction faite aux candidats aux élections municipales d'Étampes d'occuper la voie publique lors de manifestations porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifestation et à la liberté d'expression, particulièrement en période de campagne électorale ;

- le maire d'Étampes a outrepassé son pouvoir de police générale et a fait obstacle à l'exercice du pouvoir de police spéciale des autorités nationales ;

- la décision du maire d'Étampes constitue une interdiction générale et absolue qui ne tient pas compte des circonstances particulières ni des précautions prises ;

- l'interdiction générale d'un moyen de propagande électorale, à toute heure de la journée et sans limitation de durée, ne peut pas être strictement nécessaire et proportionnée aux exigences de l'ordre public ;

- compte tenu de la proximité du second tour des élections municipales et de la nature de la décision litigieuse, qui porte interdiction d'un moyen de propagande électorale, la condition d'urgence est pleinement satisfaite.

La commune d'Etampes n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, modifiée.

La présidente du tribunal a désigné M. Besson, vice-président, en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, pour statuer sur les demandes de référé.

En application de l'article 9 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, les parties ont été informées, le 12 juin 2020, de l'absence d'audience et de la clôture d'instruction le 13 juin 2020 à 16h00.

M. X., représenté par Me Heddi, a produit une pièce et un mémoire enregistrés respectivement les 13 et 14 juin 2020 après la clôture d'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. 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 de ce 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* ».

Sur les circonstances :

2. En raison de l'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie covid-19, de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et de sa propagation sur le territoire français, après de premières mesures arrêtées par le ministre des solidarités et de la santé et par le Premier ministre, en particulier l'interdiction, décidée par le décret du 16 mars 2020, de déplacement de toute personne, en principe, hors de son domicile, 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'article 1^{er} de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. L'interdiction de déplacement hors du domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, s'est appliquée entre le 17 mars et le 11 mai 2020, avant que ne soient prescrites, par décret du 11 mai 2020, de nouvelles mesures générales, moins contraignantes que celles applicables dans la période antérieure mais continuant d'imposer de strictes sujétions afin de faire face à l'épidémie de covid-19 puis, par décret du 31 mai 2020, des mesures moins contraignantes encore, compte tenu de l'évolution de l'épidémie et de la situation sanitaire.

Sur l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu :

3. Dans l'actuelle période d'état d'urgence 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.

4. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'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, 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.

5. La liberté de manifester et la liberté d'expression constituent, particulièrement en période de campagne électorale, des libertés fondamentales au sens des dispositions, citées au point 1, de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. L'exercice de ces libertés, qui est une condition de la démocratie, doit cependant être concilié avec le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et avec le maintien de l'ordre public.

Sur la demande en référé :

6. M. X. demande au juge des référés, saisi en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la décision du maire d'Étampes de refuser toute occupation du domaine public par les candidats aux élections municipales lors de manifestations sur la voie publique. Il demande également d'enjoindre au maire d'Étampes d'instruire sans délai les demandes d'autorisation d'occupation du domaine public formulées par les candidats aux élections municipales, notamment aux fins de manifestations sur la voie publique, et de délivrer sans délai les autorisations d'occupation du domaine public nécessaires aux manifestations sur la voie publique qui ont fait l'objet d'une déclaration préalable et dont les mesures d'organisation, notamment sanitaires, ont été communiquées à la préfecture.

Quant à l'urgence :

7. Lorsqu'un requérant fonde son action non sur la procédure de suspension régie par l'article L. 521-1 du code de justice administrative mais sur la procédure de protection particulière instituée par l'article L. 521-2 de ce code, il lui appartient de justifier de circonstances caractérisant une situation d'urgence qui implique, sous réserve que les autres conditions posées par l'article L. 521-2 soient remplies, qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doive être prise dans les 48 heures.

8. Compte tenu de la proximité du second tour des élections municipales et de la nature de la décision litigieuse, qui porte interdiction d'un moyen de propagande électorale, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie.

Quant à l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

9. Aux termes de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 : « *I - Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : / (...) / 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ; / (...) / III. - Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires* ». Aux termes du I. de l'article L. 3131-17 du même code : « *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. / (...)* ».

10. Aux termes de l'article 1^{er} du 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 : « *I. - 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. / II. - 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 du I. de l'article 3 du même décret : « *Tout rassemblement, réunion ou activité sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au 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}* ». Par une décision n^{os} 440846, 440856, 441015 du 13 juin 2020, le juge des référés du Conseil d'Etat a suspendu l'exécution des dispositions du I. de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 en tant qu'elles s'appliquent aux manifestations sur la voie publique soumises à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure.

11. 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 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.

12. 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.

13. Il résulte de l'instruction que la liste « XXX », conduite par M. X., a programmé une série de manifestations devant se dérouler entre le 8 et le 26 juin dans divers lieux de la ville, ces manifestations devant prendre la forme d'un stand composé d'une table et d'une tonnelle de trois mètres sur trois. Des demandes d'autorisation d'occupation du domaine public ont été adressées à cette fin, les 5, 9 et 12 juin 2020, au maire d'Etampes qui a signifié, les 8 et 10 juin, sa décision, au regard de la situation sanitaire actuelle, de ne pas accorder d'autorisation d'occupation du domaine public en vue de l'organisation de manifestations statiques ou mobiles, susceptibles de conduire à la formation de rassemblements supérieurs à dix personnes, tout en précisant que, compte tenu du caractère excluant à l'endroit de nombreux électeurs d'une campagne exclusivement dématérialisée et afin de garantir une stricte équité entre les différents candidats, les opérations de distribution de propagande électorale de type « tractage » sur la voie publique sont quant à elles pleinement autorisées, l'installation de tout type de mobilier, s'agissant notamment de table ou de tonnelle, dans l'espace public étant néanmoins strictement interdite dans ce cadre.

14. Par un courriel du 5 juin 2020, la préfecture de l'Essonne avait pour sa part indiqué au directeur de campagne de la liste « XXX » les formalités nécessaires à l'organisation de ces manifestations. Entre le 5 et le 12 juin, le représentant de la liste « XXX » a transmis à la préfecture les déclarations préalables pour les manifestations prévues les 8 et 9 juin sur le parvis de la gare d'Étampes, les 12 et 13 juin au croisement de la rue Jean Mermoz et du Mail Antoine de Saint-Exupéry, le 14 juin à l'intersection de la D 49 B et du chemin des bas Canal, les 15 et 16 juin au 32 boulevard Saint-Michel (trottoir bordant l'hypermarché), les 17 et 18 juin sur le parking en face du 87 rue Saint-Martin, les 19 et 20 juin sur la place Saint-Gilles (en face de la fontaine), les 21 et 22 juin dans la rue Jean Etienne Guettard (au niveau du panneau électoral), les 23 et 24 juin au square bordant la rue des Aquillons, le 25 juin au 11 avenue de Bourgneuf au niveau du parking de l'école Pauline Kergomard et le 26 juin au croisement de la rue des marionnettes et de la place de l'Hôtel de Ville, chaque déclaration indiquant que le nombre de personnes présentes simultanément sur

le stand sera limité à dix personnes au maximum. Le représentant de la liste « XXX » a également communiqué à la préfecture les mesures sanitaires prévues dans le cadre de ces manifestations, consistant à installer sur la voie publique une table bordée d'une tonnelle, encadrée par deux militants masqués respectant les distanciations sociales, à mettre à disposition du gel hydro-alcoolique aux passants souhaitant visiter le stand et à prévoir la possibilité d'échanger avec les militants, maintenus à distance par la table, ainsi que la consultation des programmes et tracts mis à disposition, les militants présents étant chargés d'éviter tout attroupement et de demander aux passants de patienter à distance au besoin afin qu'il n'y ait pas plus de dix personnes présentes simultanément sur le stand, le but indiqué étant de favoriser les échanges bilatéraux entre les passants et les militants présents et non d'organiser un meeting.

15. L'avis du conseil scientifique du 8 juin 2020, sollicité en prévision du scrutin du 28 juin 2020 et rendu public sur le site internet du ministère des solidarités et de la santé, indique que les indicateurs épidémiologiques rassemblés à la date du 5 juin 2020 par Santé Publique France se situent sur l'ensemble du territoire à un niveau bas et ne témoignent pas d'une reprise de l'épidémie, cette évolution s'inscrivant dans un contexte de baisse de la circulation du virus en France depuis plus de neuf semaines. L'interdiction des manifestations sur la voie publique mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes ne peut, dès lors, sauf circonstances particulières, être regardée comme strictement proportionnée aux risques sanitaires désormais encourus. Par suite, la décision du maire d'Etampes de n'accorder aucune autorisation d'occupation du domaine public en vue de l'organisation de manifestations statiques ou mobiles pouvant conduire à la formation de rassemblements supérieurs à dix personnes porte, en l'absence de circonstance locale le justifiant, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifester et à la liberté d'expression. A plus forte raison, alors que le protocole mentionné au point précédent, dont le sérieux n'est pas contesté par la commune d'Etampes et qui n'a pas été remis en cause par les services de l'Etat, est de nature à éviter un tel rassemblement de plus de dix personnes, le refus signifié les 8 et 10 juin de délivrer à la liste « XXX », conduite par M. X., toute autorisation d'occupation du domaine public en vue de l'organisation de manifestations statiques ou mobiles, porte une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté de manifester et à sa liberté d'expression, particulièrement en période de campagne électorale.

16. Les deux conditions posées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative étant remplies, M. X. est fondé à demander la suspension de l'exécution de la décision du maire d'Etampes, signifiée les 8 et 10 juin, de n'accorder, notamment à la liste « XXX » qu'il conduit, aucune autorisation d'occupation du domaine public en vue de l'organisation de manifestations statiques ou mobiles.

17. M. X. est également fondé à demander qu'il soit enjoint au maire d'Etampes d'instruire sans délai les demandes d'autorisation d'occupation du domaine public présentées par les candidats aux élections municipales, aux fins de manifestation sur la voie publique, et de délivrer sans délai les autorisations d'occupation du domaine public nécessaires aux manifestations sur la voie publique qui ont fait l'objet d'une déclaration préalable et dont les mesures d'organisation, notamment sanitaires, ont été communiquées à la préfecture et sont de nature à permettre le respect des dispositions, citées au point 10, de l'article 1^{er} du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020.

Sur les frais de l'instance :

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Étampes une somme de 800 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision du maire d'Étampes, signifiée les 8 et 10 juin, de n'accorder, notamment à la liste « XXX » conduite par M. X., aucune autorisation d'occupation du domaine public en vue de l'organisation de manifestations statiques ou mobiles, est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint au maire d'Étampes d'instruire sans délai les demandes d'autorisation d'occupation du domaine public présentées par les candidats aux élections municipales, aux fins de manifestation sur la voie publique, et de délivrer sans délai les autorisations d'occupation du domaine public nécessaires aux manifestations sur la voie publique qui ont fait l'objet d'une déclaration préalable et dont les mesures d'organisation, notamment sanitaires, ont été communiquées à la préfecture et sont de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020.

Article 3 : La commune d'Étampes versera à M. X. une somme de 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à M. X., dans les conditions prévues par l'article 13 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020, et à la commune d'Étampes.

Copies en sera adressée au préfet de l'Essonne.

Fait à Versailles, le 15 juin 2020.

Le juge des référés

Signé

T. Besson

La République mande et ordonne au préfet de l'Essonne, 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.