

**SPINOSI & SUREAU**  
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat  
et à la Cour de cassation  
16 Boulevard Raspail  
75007 PARIS

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE**

**REFERE LIBERTE**  
**(Article L. 521-2 du code de justice administrative)**

**REQUETE ET MEMOIRE**

**POUR :**            **La Ligue des droits de l'Homme, dont le siège social est situé 138 rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

*SCP SPINOSI & SUREAU*

**CONTRE :**            **L'arrêté n° 2020-01135 en date du 15 avril 2020 pris par le maire de la commune de Nice « ordonnant interdiction horaire pour le public de circuler et/ou se déplacer sur les secteurs de Trachel, Jean Vigo, Notre-Dame, Saint Chrales, Bon Voyage, Macario, Pasteur, Las Planas et les Moulins pour des motifs de sécurité et de santé publiques » (Prod. 1, 15 et 16)**

## FAITS

I. Après la détection en Chine, à la fin du mois de décembre 2019, de cas groupés de pneumonie d'étiologie inconnue, l'Organisation mondiale de la santé (ci-après « OMS ») a confirmé le 9 janvier 2020 qu'un nouveau type de coronavirus isolé était responsable de ces cas.

Ce coronavirus est désormais désigné sous le nom de « *covid-19* ».

Le 30 janvier 2020, au regard de l'ampleur de l'épidémie, l'OMS a déclaré que ce virus constituait une « *Urgence de Santé Publique de Portée Internationale* » et que le risque de propagation internationale de la maladie était élevé.

A la fin du mois de janvier 2020, les premiers cas de contamination ont été identifiés en France. À la fin du mois de février, une centaine de personnes ont été recensées comme étant atteintes du covid-19.

II. En conséquence, une série de mesures a été prise en France.

Un arrêté en date du 4 mars 2020 édicté par le ministre de la santé a interdit tout rassemblement mettant en présence de manière simultanée plus de 5 000 personnes en milieu clos jusqu'au 31 mai 2020. Peu après, ce seuil a été abaissé à 1 000 puis 100 personnes.

Le 14 mars 2020, à minuit, la France est entrée en « *stade 3* » d'épidémie active sur le territoire.

Ce même jour, un arrêté du ministre de la santé a ordonné la fermeture de l'ensemble des lieux accueillant du public non indispensables à la vie de la Nation, à l'exception de ceux présentant un caractère indispensable comme les commerces alimentaires, pharmacies, banques, stations-services ou de distribution de la presse.

Le 15 mars 2020, le ministre de la santé a décidé que les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières », définies au niveau national devaient être observées en tout lieu et en toute circonstance.

Par un décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19, le confinement de l'ensemble de la population a été instauré jusqu'au 31 mars.

Par une loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, l'état d'urgence sanitaire a été déclaré pour une durée de deux mois et sur l'ensemble du territoire national.

Le décret n° 220-293 du 23 mars 2020 pris au titre de l'état d'urgence sanitaire a repris et renforcé l'ensemble des mesures de confinement de la population ainsi que d'autres mesures générales jugées nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Ainsi, l'article 3 de ce décret dispose initialement que :

*« I. - Jusqu'au 31 mars 2020, tout déplacement de personne hors de son domicile est interdit à l'exception des déplacements pour les motifs suivants en évitant tout regroupement de personnes :*

*1° Trajets entre le domicile et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés ;*

*2° Déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité dans des établissements dont les activités demeurent autorisées par l'article 8 du présent décret ;*

*3° Déplacements pour motifs de santé à l'exception des consultations et soins pouvant être assurés à distance et, sauf pour les patients atteints d'une affection de longue durée, de ceux qui peuvent être différés ;*

*4° Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables et pour la garde d'enfants ;*

*5° Déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute*

*pratique sportive collective et de toute proximité avec d'autres personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie ;*

*6° Déplacements résultant d'une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par l'autorité de police administrative ou l'autorité judiciaire ;*

*7° Déplacements résultant d'une convocation émanant d'une juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ;*

*8° Déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise.*

*II. - Les personnes souhaitant bénéficier de l'une de ces exceptions doivent se munir, lors de leurs déplacements hors de leur domicile, d'un document leur permettant de justifier que le déplacement considéré entre dans le champ de l'une de ces exceptions.*

*III. - Le représentant de l'Etat dans le département est habilité à adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent.*

*IV. - Le présent article s'applique à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. »*

Par un décret du 27 mars 2020, les mesures de confinement ont été prorogées jusqu'au 15 avril 2020.

Enfin, le décret n° 2020-423 du 14 avril 2020 a encore prorogé les mesures de confinement jusqu'au 11 mai 2020.

**III.** Dans ce contexte, le maire de la commune de Nice a édicté un arrêté instaurant un couvre-feu à compter du samedi 21 mars 2020 entre 23h et 5h (**Prod. 2, 3, 4 et 5 et 6**).

**III-1** Le lendemain, le 22 mars, le préfet des Alpes-Maritimes a lui-même adopté un arrêté instaurant un couvre-feu dans les communes du département des Alpes-Maritimes ayant une population de plus de 10.000 habitants, entre 22h et 5h (Prod. 7, 8 et 9).

Les mesures édictées par cet arrêté préfectoral ont alors été mises en place dans la commune de Nice.

Le 31 mars 2020, le préfet des Alpes-Maritimes a adopté un nouvel arrêté ayant pour objet de proroger les mesures de couvre-feu précédemment édictées jusqu'au 15 avril 2020 (**Prod. 10**).

Le 15 avril 2020, le préfet a de nouveau adopté un arrêté prorogeant ces mêmes mesures de couvre-feu jusqu'au 11 mai (Prod. 11, 12 et 13).

**III-2** Parallèlement, le 7 avril 2020, le maire de la commune de Nice, dans une logique de surenchère à l'égard de l'arrêté préfectoral, a adopté un nouvel arrêté ayant pour objet de renouveler les mesures de couvre-feu prises au niveau communal jusqu'au 15 avril, mais uniquement dans certains quartiers et sur une plage horaire comprise cette fois entre 20h et 5h (Prod. 14).

Dans les secteurs de Trachel, Jean Vigo, Notre-Dame, Saint Chrales, Maccario, Pasteur, Las Planas et les Moulins, le couvre-feu a donc été avancé de 2 heures par rapport à celui du reste de la ville imposé par le préfet.

La prorogation des mesures de couvre-feu, édictées par arrêté le 7 avril 2020, a été révélée le jour même dans la presse locale (**Prod. 15**) et les jours suivants dans la presse nationale (**Prod. 16**).

Le maire de la commune de Nice a saisi cette occasion pour confirmer l'existence de ces arrêtés mais aussi exposer la raison sous-jacente à leur édicition.

Interrogé sur le respect des mesures de confinement adoptées au niveau national, le maire s'est exprimé de la manière suivante :

*« L'immense majorité des Français les suit. Mais quand 0,1 % d'une population de 400.000 habitants à Nice va se promener sur la promenade des anglais, ça se voit. Ceux-là ne méritent aucune indulgence. Mes concitoyens me disent d'ailleurs qu'ils n'acceptent pas ces comportements. Quand on sait qu'une seule personne peut transmettre le virus à 10 ou 20 personnes, on n'a pas le droit de faire ça. Nous devons tous ériger des barrières partout. » (Prod. 6).*

S'étant exprimé à de nombreuses reprises sur le sujet, le maire de Nice a d'ailleurs souligné avoir adopté ces arrêtés pour deux raisons en particulier.

D'abord, l'édition de ces arrêtés a eu pour objectif affiché de répondre aux « "comportements irresponsables" observés » (**Prod. 3**) et à « "l'inconscience intolérable" des Azuréens qui continuaient de se promener comme si de rien n'était » (**Prod. 4**), et ce, « malgré les mesures de confinement ». Selon ses dires, ces arrêtés « vise[nt] [donc] essentiellement ceux qui trouvent amusant de se regrouper et de défier les pouvoirs publics » (**Prod. 2**).

Ensuite, et plus récemment, le maire de la commune de Nice a « revendiqu[é] son interventionnisme pour pallier "les faiblesses d'un Etat qui se révèle nu face à la crise" » (**Prod. 16**).

**III-3** Le 15 avril 2020, le maire de la commune de Nice a annoncé avoir renouvelé par arrêté ces mêmes mesures de couvre-feu, et ce, jusqu'à la fin de la période de confinement (Prod. 15 et 16).

Cependant, à ce jour, l'arrêté – pourtant annoncé publiquement et dont la mise en œuvre est d'ores et déjà assurée dans le prolongement du précédent arrêté municipal – n'est pas encore accessible en intégralité sur le tableau d'affichage de la mairie ou encore sur le site internet de la commune.

Tout au plus l'entête de l'arrêté figure-t-il sur le tableau d'affichage, de sorte que seuls la date, le numéro et l'intitulé de l'arrêté sont accessibles au public : « Arrêté municipal n° 2020-01135 ordonnant interdiction **horaire** pour le public de circuler et/ou se déplacer sur les secteurs de Trachel, Jean Vigo, Notre-Dame, Saint Charles, Bon

*voyage, Macario, Pasteur, Las Planas et les Moulins pour des motifs de sécurité et de santé publiques* » (**Prod. 1**).

Or, cet intitulé est identique – à l’exception du seul mot « *horaire* » – à l’arrêté municipal n° 2020-01126 du 7 avril 2020 (**Prod. 14**), que l’arrêté litigieux a pour objet de prolonger dans le temps avec, selon toute vraisemblance, un contenu identique.

**IV.** C'est dans ce contexte que l’association requérante entend saisir le juge des référés du tribunal administratif de Nice.

Et ce, afin de solliciter, sur le fondement de l’article L. 521-2 du code de justice administrative (ci-après « CJA »), la suspension immédiate de l’arrêté municipal n° 2020-01135 en date du 15 avril 2020 compte tenu des atteintes graves et manifestement illégales qu’il porte à plusieurs libertés fondamentales.

## DISCUSSION

V. **D'emblée**, la Ligue des droits de l'homme tient à souligner fermement combien il est indispensable de lutter pleinement et efficacement contre l'épidémie de covid-19, laquelle peut affecter gravement la santé voire la vie de tous et a même tendance à frapper plus durement encore les personnes les plus vulnérables.

Cependant, compte tenu de l'ampleur de la crise épidémique et de la nécessité vitale de ne pas déstabiliser le dispositif sanitaire français, la stratégie de lutte contre le virus ne peut être définie qu'au niveau national et, à ce stade, dans le cadre du régime de l'état d'urgence sanitaire.

Corrélativement, il est indispensable que les efforts pour lutter contre le covid-19 ne soient pas sapés et déstabilisés par des initiatives locales intempestives.

Tel est d'ailleurs le sens des propos tenus par le Président de la République à l'occasion de son adresse aux Français en date du 13 avril 2020 : *« Durant les quatre semaines à venir, les règles prévues par le gouvernement devront continuer d'être respectées. Elles sont en train de montrer leur efficacité et ne doivent être ni renforcées ni allégées, mais pleinement appliquées. Je demande à tous nos élus, dont je sais l'importance dans cette période, comme la République prévoit en cette matière, d'aider à ce que ces règles soient les mêmes partout sur notre sol. Des couvre-feux ont été décidés là où c'était utile. Mais il ne faut pas rajouter des interdictions dans la journée. » (Prod. 17).*

Dans ce contexte, et à l'initiative de la Ligue des droits de l'homme, le Conseil d'Etat a rendu le 17 avril 2020 une ordonnance par laquelle est très strictement encadré l'exercice par les maires de leur pouvoir de police municipale dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire (CE, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux c. Ligue des droits de l'homme*, n° 440.057).

Et ce, car de telles mesures municipales en période de crise sanitaire risquent de « compromettre [...] la cohérence et l'efficacité » des décisions « prises [...] par les autorités compétentes de l'Etat » pour



lutter contre la catastrophe sanitaire.

En effet, « à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable » et qu'elles ne conduisent pas à « compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises [...] par les autorités compétentes de l'Etat » pour « lutter contre la catastrophe sanitaire », ces initiatives locales peuvent être aussi dangereuses pour la santé et la vie qu'illégales et attentatoires aux libertés fondamentales de chacun.

Or, à bien des égards, tel est le cas de l'arrêté municipal litigieux.

### **Sur la recevabilité**

**VI. A titre liminaire**, il importe de souligner que l'association exposante est parfaitement recevable à solliciter la suspension de l'arrêté municipal en date du 15 avril 2020.

Il en est tout particulièrement ainsi au regard de l'existence de l'arrêté attaqué mais aussi de l'intérêt à agir de l'exposante.

#### *Sur l'existence de l'arrêté litigieux*

**VII. D'une part**, la circonstance que l'exposante ne soit pas en mesure de produire l'intégralité de l'arrêté litigieux au soutien du présent recours en référé – faute pour la commune de Nice d'en avoir assuré la publication complète par un quelconque moyen – ne fait nullement obstacle à la recevabilité du présent recours en référé.

**VII-1** En effet, et en droit, il convient de rappeler des décisions non publiées ou non formalisée peuvent être révélées par de simples agissements matériels (v. not. CE, 12 mars 1986, *Mme Cusenier*, n° 76.147, mentionné aux tables p. 403 ; CE, Ass., 3 mars 1993, *Comité central d'entreprise de la SEITA*, n° 132.993, publié au Recueil Lebon p. 41) ou encore par un ensemble de circonstances convergentes (v. not. CE, 2 juillet 2001, *Commune de La Courneuve*, n° 211.231, publié au Recueil Lebon p. 327 ; CE, 3 juill. 2002, *Commune de Beauregard-de-Terrasson, Association Alerte A 89 et*

*autres c. Société des Autoroutes du Sud de la France*, n° 245.236, publié au Recueil Lebon p. 258).

En outre, et encore en droit, une déclaration verbale de l'autorité compétente, exprimée notamment par voie de presse, peut parfaitement être regardée comme une décision faisant grief (v. ainsi CE, Ass., 4 juin 1993, *Association des anciens élèves de l'ENA, Mlle Laigneau et autres, M. Denis*, n° 138.672, publié au Recueil Lebon p. 168 ; CE, 3 février 1993, *Union syndicale des policiers municipaux*, n° 100.832).

En tout état de cause, tout particulièrement dans le cadre spécifique de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, il appartient nécessairement au juge des référés, en cas de doute sur l'existence de l'acte, d'user de ses amples pouvoirs d'instruction pour vérifier cette existence, surtout lorsque le requérant a produit un ensemble d'indications consistantes et convergentes relatives à sa date, à sa nature ainsi qu'à son auteur.

A ce titre, il n'est d'ailleurs pas inutile de rappeler que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de juger que, même dans le cadre d'un recours au fond, « *il revient au juge de l'excès de pouvoir, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en oeuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur* » (CE, 3 octobre 2018, n° 413.989).

Une telle conclusion ne peut donc que s'imposer *a fortiori* dans le contexte d'un référé initié sur le terrain de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, où il appartient au « *juge des référés [d']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* ».

Et ce, sans se limiter – par contraste avec l’article L. 521-1 du même code – à la seule hypothèse de doute sérieux quant à l’illégalité d’une « *décision administrative* ».

**VII-2** Or, en l’occurrence, il ne saurait être reproché à l’exposante de n’avoir pas produit l’arrêté n° 2020-01135 en date du 15 avril 2020 édicté par le maire de la commune de Nice au soutien de sa requête.

Et ce, dès lors que les circonstances particulières de l’espèce rendent impossible une telle production immédiate et qu’en tout état de cause, l’existence même de la décision litigieuse est parfaitement étayée par les éléments présents au sein de la requête.

**VII-2.1** En effet, il convient de souligner l’exposante a tenu à saisir le juge des référés au plus vite dès que l’existence de l’arrêté a été révélée dans la presse le 16 avril 2020 (**Prod. 15**).

Cependant, à ce jour et ainsi qu’il l’a déjà été indiqué, l’arrêté – pourtant annoncé publiquement et dont la mise en œuvre est d’ores et déjà assurée dans le prolongement du précédent arrêté municipal – n’est pas encore accessible en intégralité sur le tableau d’affichage de la mairie ou encore sur le site internet de la commune.

Tout au plus l’entête de l’arrêté figure-t-il sur le tableau d’affichage, de sorte que seuls la date, le numéro et l’intitulé de l’arrêté sont accessibles au public : « *Arrêté municipal n° 2020-01135 ordonnant interdiction **horaire** pour le public de circuler et/ou se déplacer sur les secteurs de Trachel, Jean Vigo, Notre-Dame, Saint Charles, Bon voyage, Macario, Pasteur, Las Planas et les Moulins pour des motifs de sécurité et de santé publiques* » (**Prod. 1**).

Or, cet intitulé est identique – à l’exception du seul mot « *horaire* » – à l’arrêté municipal n° 2020-01126 du 7 avril 2020 (**Prod. 14**), que l’arrêté litigieux a pour objet de prolonger dans le temps avec, selon toute vraisemblance, un contenu identique.

En cette période de confinement qui limite considérablement la capacité des membres de la Ligue des droits de l’homme à se déplacer, il n’a pas davantage été possible de se rendre physiquement

auprès des services municipaux dans l'espoir d'obtenir une copie de l'arrêté, d'autant plus que ces services fonctionnent eux-mêmes en effectif particulièrement réduit et que l'accès au public est fortement restreint.

Pourtant, il était indispensable, compte tenu de l'urgence qui s'attache à faire cesser immédiatement l'atteinte grave et manifestement illégale ainsi créée, de saisir au plus vite le juge des référés pour qu'il statue à très bref délai sur le recours et prononce la suspension de l'arrêté litigieux.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler qu'une telle célérité constitue une condition du recours initié au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Il y aurait d'ailleurs quelques paradoxes à exiger de l'exposante qu'elle initie un recours en référé en satisfaisant à la condition d'urgence à quarante-huit heures, tout en lui imposant par ailleurs d'attendre qu'elle soit matériellement en mesure de produire un arrêté dont l'existence est indéniable, mais que la commune de Nice n'a pas pris la peine de publier.

**VII-2.2** Au demeurant, l'absence de production de l'arrêté contesté au soutien de la requête en référé peut d'autant moins être un obstacle à la recevabilité du présent recours que l'existence même de la décision n'était guère contestable.

En effet, la révélation de son existence dans la presse, laquelle a relayé les annonces de la municipalité, suffit amplement à caractériser juridiquement son existence et donc à faire grief.

En tout état de cause, en cas de doute sur l'existence d'un arrêté pourtant explicitement confirmée par son auteur dans la presse, il appartiendra nécessairement au juge des référés d'user de ses amples pouvoirs d'instruction afin de vérifier cette existence et demander à la Ville de Nice de produire l'arrêté qu'elle n'a pas daigné à ce jour publier.

Tout autre solution reviendrait à permettre à celle-ci de se prévaloir de sa propre turpitude, en échappant à tout contrôle juridictionnel au seul

et unique motif qu'elle s'est elle-même abstenue de procéder à la publication de l'arrêté dont la mise en œuvre – dans le prolongement du précédent arrêté municipal – est d'ores et déjà effective.

*Sur l'intérêt à agir*

**VIII. D'autre part**, l'intérêt à agir de l'association exposante ne saurait davantage faire débat.

**VIII-1** En effet, il résulte de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des statuts de l'association requérante (**Prod. 18**) que la Ligue des droits de l'Homme est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...)* ».

L'article 3, alinéas 1<sup>er</sup>, 2 et 3, de ses statuts précise que :

*« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.*

*Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de ta part des agents de l'État.*

*Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes* ».

A ce titre, son intérêt à agir a fréquemment été reconnu, aussi bien devant les tribunaux administratifs (v. notamment TA de Toulon, Ord. Ref. 30 août 2016, n° 1602545 ; TA Nice, 3 mars 2015, n° 1402823 ; TA Nice, 3 mars 2015, n° 1304383 ; TA Cergy-Pontoise, Ord. Ref. 14 septembre 2018, n° 1808631) que devant le Conseil d'Etat (v. récemment CE, 4 novembre 2015, n° 375.178 ;

CE, Ord. Ref. 27 janvier 2016, n° 396.220 ; CE, Ord. Ref. 26 août 2016, n° 402.742; CE, Ord. Ref., 14 février 2018, n° 413.982).

**VIII-2** En l'occurrence, la présente requête est dirigée contre un arrêté municipal qui emporte une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales garanties par la Constitution ainsi que par les engagements internationaux et européens de la France.

Il est donc indéniable que l'arrêté litigieux a directement trait à l'objet statutaire de l'association exposante.

La circonstance que l'arrêté attaqué soit de nature locale est parfaitement indifférente concernant l'intérêt à agir.

En effet, si le Conseil d'Etat juge qu'« *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 aussi récemment souligné qu'« *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 ou leur objet, excèdent les seules circonstances locales* » (CE, 4 novembre 2015, *Ligue des droits de l'homme*, n° 375.178).

Cette jurisprudence est désormais appliquée avec constance, en particulier dans des contentieux suscités par la Ligue des droits de l'homme à l'encontre d'arrêtés municipaux, notamment en référé (v. ainsi CE, 26 août 2016, n° 402.742 ; CE, 6 juin 2018, n° 410.774 ; CE, 15 novembre 2017, n° 403.275).

Très récemment, dans le contexte actuel de l'état d'urgence sanitaire, l'intérêt de la Ligue à agir contre des arrêtés municipaux pris pour restreindre les mesures de confinement a été pleinement admis tant devant le juge des référés de tribunaux administratifs (TA de Cergy-Pontoise, Ord. 9 avril 2020, n° 2003905 ; TA de Pau, 15 avril 2020, n° 2000791 ; TA de Grenoble, 16 avril 2020, n° 2002244) que par celui du Conseil d'Etat (CE, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux c. Ligue des droits de l'homme*, n° 440.057).

Or, à l'exacte image de ces précédents, il n'est guère contestable que l'arrêté litigieux dispose d'« *une portée excédant son seul objet local* » (*Ibid.*).

En effet, non seulement le contexte dans lequel s'inscrit l'arrêté municipal contesté est d'ampleur nationale, puisqu'il a trait à une grave crise sanitaire qui affecte la France entière, et apparaît en décalage flagrant avec les dispositions légales et réglementaires édictées pour répondre à cette crise.

En particulier, ainsi qu'il le sera amplement démontré à l'occasion du présent recours en référé, le maire de la commune de Nice a pris une mesure qui dépasse la compétence d'un maire en période d'état d'urgence sanitaire.

Mais en outre, comme en attestent diverses sources médiatiques, l'édition de cet arrêté a eu un retentissement national.

De fait, cet arrêté s'inscrit dans la droite ligne de l'arrêté édicté plus tôt par le même maire instaurant dès le 21 mars 2020 un couvre-feu dans sa commune et dont la presse nationale s'est fait l'écho (**Prod. 2, 3 et 6**).

Cet arrêté s'inscrit également dans une vague d'arrêtés similaires édictés par les maires de différentes communes. Tel a notamment été le cas des communes de Vallauris-Golfe Juan, Menton, Béziers, Roquebrune-sur-Argens, Charleville-Mézières et Perpignan (**Prod. 5**). Au total, au 1<sup>er</sup> avril 2020, des arrêtés municipaux édictant des mesures de couvre-feux ont été pris par près de cent soixante-dix maires, certains ayant été « *invalidés par le préfet de département, car jugés mal adaptés à la situation locale* » (**Prod. 19**)

Il n'est d'ailleurs pas anodin que les arrêtés du maire de Nice soient dotés d'un tel effet incitatif auprès des autres maires de France. En tant qu'« *édile de la 5<sup>e</sup> ville de France* », le maire de Nice n'a pas manqué de critiquer les mesures adoptées par le gouvernement dans la presse, en ce qu'elles répondraient « *d'une "chaîne ininterrompue d'idéologies naïves"* », pour déclarer ensuite avoir « *décidé de [s]'emparer de cette crise* » (**Prod. 16**).

Au vu de l'ensemble de ces éléments, et outre l'ampleur nationale à la fois du contexte sanitaire et de la visibilité médiatique de l'arrêté du maire de Nice, son édicition, non seulement entraîne le risque consécutif que des arrêtés similaires soient édictés par les maires d'autres communes.

**IX.** A tous égards, donc, l'intérêt à agir de l'association requérante est pleinement caractérisé.

La présente requête est ainsi parfaitement recevable.

### **Sur l'urgence**

**X. En premier lieu**, l'association requérante justifie indiscutablement d'une situation d'urgence au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA.

**X-1** En effet, en droit, cette condition est regardée comme satisfaite dès lors que, de manière générale, le requérant justifie des circonstances particulières caractérisant la nécessité de bénéficier à très bref délai d'une mesure pouvant être prononcée par le juge des référés (CE, Ord., 23 janvier 2004, n° 257.106; CE, Ord., 28 mars 2008, n° 314.368).

**X-2** Or, en l'occurrence, il est manifeste que l'arrêté contesté a vocation à préjudicier de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation de la requérante ainsi qu'aux intérêts qu'elle entend défendre.

**X-2.1** D'une part, il importe de relever que l'arrêté municipal en cause a été édicté le 15 avril 2020 (Prod. 1) et son existence n'a été révélée dans la presse que le 16 avril (Prod. 15).

Dès lors, en formant le présent recours en référé moins de deux jours après cette révélation et le lendemain même de l'ordonnance par laquelle le Conseil d'Etat a décidé d'encadrer très strictement les



pouvoirs des maires sous l'état d'urgence, l'association exposante a agi avec la plus grande célérité, imposée par l'urgence de la situation.

La circonstance qu'à ce jour, l'arrêté n'ait toujours pas fait l'objet d'une publication officielle par la commune ne fait manifestement pas obstacle à sa mise en œuvre puisqu'il a été présenté par les autorités municipales comme le prolongement du précédent arrêté en date du 7 avril 2020.

**X-2.2** D'autre part, compte tenu des exigences aggravées qu'il comporte, l'arrêté litigieux affecte gravement les droits et libertés de la population de la commune, mais aussi plus généralement les intérêts statutaires de l'association exposante et l'intérêt public.

En effet, en dépit de mesures nationales – prises par décret – mais aussi locales – prises par arrêté préfectoral – déjà exceptionnelles et sans précédent au regard de leur sévérité et de leur durée, l'arrêté litigieux a interdit les déplacements dans certains secteurs sur le territoire de la commune réalisés entre 5 h et 20 h (**Prod. 1**).

Or, le maire de la commune de Nice, s'exprimant dans les médias sur la teneur de cette mesure de couvre-feux, a lui-même reconnu « *que quelque fois, sur certains sujets, je peux être à la limite de la légalité* » (**Prod. 16**).

Ce seul constat suffit amplement à démontrer la gravité de la mesure litigieuse, ce qui permet, en tant que tel, d'établir l'urgence.

En effet, il n'est pas inutile de rappeler que selon les commentateurs autorisés de la jurisprudence administrative, « *la reconnaissance d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale implique normalement que la condition d'urgence soit remplie – à tel point que certaines ordonnances ne mentionnent même plus cette condition* » (*Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, n°13, p.258).

En ce même sens, le Professeur Olivier Le Bot souscrit à cette présentation, en relevant que « *l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du CJA est intimement liée à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. (...) L'examen des*

*décisions rendues sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA révèle que l'urgence a toujours été reconnue lorsque l'était également l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale » (Guide des référés administratifs, Paris, Dalloz, 2013, pp. 350 et 352).*

D'ailleurs, et de façon parfaitement significative, le juge des référés du Conseil d'Etat n'a aucunement discuté de la condition d'urgence à l'occasion de récents recours en référé précisément au sujet de cette crise sanitaire et a admis implicitement, mais nécessairement, que cette condition était parfaitement satisfaite (v. en particulier CE, 22 mars 2020, *Syndicat jeunes médecins et autres*, n° 439.674 ou encore CE, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux c. Ligue des droits de l'homme*, n° 440.057).

**X-2.3 Enfin**, et à toutes fins utiles, il convient de relever que l'arrêté litigieux est susceptible de donner lieu à des sanctions pénales, dès lors que l'article R. 610-5 du code pénal prévoit que :

*« La violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 1re classe ».*

**X-3** A tous égards, donc, la condition d'urgence – au sens exact de l'article L. 521-2 du code de justice administrative – est en l'espèce indéniablement caractérisée, l'association requérante justifiant de circonstances particulières qui impliquent que le juge des référés statue à très bref délai sur leur recours et prononce la suspension des arrêté litigieux.

### **Sur l'atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales**

**XI. En second lieu**, l'association requérante entend soutenir que l'arrêté contesté porte, au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales en l'occurrence la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée et familiale ou encore la liberté de commerce et d'industrie et la liberté personnelle.

**XI-1** En droit, aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

« La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi »

L'article 5 de la même Déclaration dispose que :

« La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».

Il en résulte un ensemble de droits et libertés, parmi lesquels certains sont reconnues comme « *libertés fondamentales* » au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

**XI-1.1** D'abord, il en est ainsi de la liberté d'aller et venir, laquelle figure « *au nombre des [...] libertés constitutionnellement garanties [...] protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* » (Cons. constit. Déc. nos 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 8 ; et 2004-492 DC du 2 mars 2004, cons. 4), mais aussi par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

A ce titre, la liberté d'aller et venir a donc été reconnue comme une « *liberté fondamentale* » au sens de l'article L. 521-2 du CJA (CE, Ord. Ref., 9 janvier 2001, *Desperthes*, n° 228.928 ; CE, Ord. Ref. 26 août 2016, n° 402742).

**XI-1.2** Ensuite, le droit au respect de la vie privée et familiale est également garanti tant par la Constitution (v. Cons. Constit., Déc. n°99-416 DC du 23 juillet 1999, § 45 et Dec. n°93-325 DC du 13 août 1993, § 69 et 70) que par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dès lors, tant le droit au respect de la vie privée (CE, 25 octobre 2007, *Mme Y. c. CNAOP*, n° 310.125) que le droit à une vie familiale normale (CE, 30 oct. 2001, *Ministre de l'intérieur c. Tliba*, n° 238.211) ont été reconnus comme une « *liberté fondamentale* » au sens de l'article L. 521-2 du CJA.

**XI-1.3** En outre, la liberté de commerce et d'industrie ou encore la liberté d'entreprise jouissent tout autant d'une forte protection, particulièrement au titre de la Constitution (Cons. constit. Déc. n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, § 16 ; Dec. n°s 2010-55 QPC, 18 octobre 2010, § 4 ; Dec. n° 2018-702 QPC du 20 avril 2018, § 8).

Partant, chacune constitue une liberté fondamentale (CE, ord., 12 nov. 2001, *Cne de Montreuil-Bellay*, n° 239840 ; CE, ord., 26 mai 2006, *Sté du Yacht-club international de Marina Baie-des-Anges (SYCIM)*, n° 293.501).

**XI-1.4** Enfin, et de façon plus générale encore, la liberté personnelle est protégée sous le prisme des articles 2 et 4 de la Constitution (v. not. Cons. constit. Déc. 2017-684 QPC du 11 janv. 2018, § 3 ; Cons. constit. Déc. n° 2012-261 QPC du 22 juin 2012, § 5).

Or, elle relève également des libertés fondamentales susceptibles d'être invoquées au soutien d'un référé-liberté devant le juge administratif (CE, 2 avr. 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Consorts Marcel*, n° 231.965 ; CE, 26 avr. 2005, *Ministre de l'intérieur c. M'Lamali*, n° 279.842).

En particulier, c'est notamment sous le prisme de cette liberté personnelle qu'a été appréhendé l'interdiction du port d'un vêtement de bain dans l'espace public (CE, 26 août 2016, *LDH et autres*, n° 402.742) ou, plus récemment, encore le port obligatoire du masque sous l'état d'urgence sanitaire (CE, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux c. Ligue des droits de l'homme*, n° 440.057).

**XI-2** En outre, et encore en droit, pour l'ensemble de ces libertés fondamentales, « *les atteintes portées, pour des exigences d'ordre*

*public, à [leur] exercice [...] doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées* » (v. not. CE, Ord. Ref., 6 février 2015, *Commune de Cournon d'Auvergne*, n° 387.726).

Ces exigences de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité des restrictions aux libertés fondamentales s'apprécient au regard des circonstances de l'espèce.

Or, bien loin de disparaître en période de crise, notamment sanitaire et épidémique, de telles exigences sont encore plus renforcées.

**XI-2.1** Il en est d'abord ainsi concernant les mesures prises par les titulaires des pouvoirs de la police spéciale de l'état d'urgence sanitaire, lequel a été créé puis déclenché pour deux mois par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

A cet égard, comme l'a relevé très récemment le Conseil d'Etat :

*« 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 »* (CE, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux c. Ligue des droits de l'homme*, n° 440.057, § 5).

Or, si l'article L. 3131-15 dans le code de la santé publique confie au Premier ministre un ensemble de pouvoirs restrictifs des libertés susceptibles d'être exercés « *par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique* », c'est à la condition que les mesures ainsi prises soient « strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu ».

En outre, par l'article L. 3131-17 du code de la santé publique, le législateur a entendu spécifiquement réserver au Premier ministre et

au ministre chargé de la santé le pouvoir d'habiliter explicitement « *le représentant de l'Etat territorialement compétent* » à prendre des mesures tendant à la mise en œuvre du régime de l'état d'urgence sanitaire ainsi activé.

Mais le législateur a encadré plus strictement encore ce pouvoir en prévoyant que ces mesures d'adaptation locales prises par le représentant de l'Etat doivent être « **strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu** ».

**XI-2.2** Ensuite, dans ce contexte spécifique de l'état d'urgence sanitaire, l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police générale sont très strictement encadrés.

Certes, comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans son ordonnance du 18 avril 2020, « *les articles L. 2212 1 et L. 2212 2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 4, 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* » (CE, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux c. Ligue des droits de l'homme*, n° 440.057, § 6).

Mais « *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.* » (CE, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux c. Ligue des droits de l'homme*, n° 440.057, § 6).

A titre d'éloquente illustration, ces exigences ont conduit le

Conseil d'Etat à juger qu'un arrêté municipal prévoyant le port obligatoire du masque portait « à la liberté d'aller et venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle une atteinte grave et manifestement illégale » dès lors que, d'une part, « ni la démographie de la commune de Sceaux ni la concentration de ses commerces de première nécessité dans un espace réduit, ne sauraient être regardées comme caractérisant des raisons impérieuses liées à des circonstances locales propres à celle-ci et qui exigeraient que soit prononcée sur son territoire, en vue de lutter contre l'épidémie de covid-19, une interdiction de se déplacer sans port d'un masque de protection » et, d'autre part, « l'édiction, par un maire, d'une telle interdiction, à une date où l'Etat est, en raison d'un contexte qui demeure très contraint, amené à fixer des règles nationales précises sur les conditions d'utilisation des masques chirurgicaux et FFP2 et à ne pas imposer, de manière générale, le port d'autres types de masques de protection, est susceptible de nuire à la cohérence des mesures prises, dans l'intérêt de la santé publique, par les autorités sanitaires compétentes. De plus, en laissant entendre qu'une protection couvrant la bouche et le nez peut constituer une protection efficace, quel que soit le procédé utilisé, l'arrêté est de nature à induire en erreur les personnes concernées et à introduire de la confusion dans les messages délivrés à la population par ces autorités. Les conditions n'étaient donc manifestement pas réunies en l'espèce pour que le maire de Sceaux puisse légalement édicter une telle interdiction sur le fondement de son pouvoir de police générale » (Ibid. § 11).

**XII.** Or, en l'occurrence, il faut en conclure que porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales, l'arrêté pris par le maire de la commune de Nice pour instaurer un couvre-feu, dans certains quartiers, 2 heures avant le couvre-feu prévu par l'autorité préfectorale,

**XII-1** D'emblée, il convient de relever que l'arrêté municipal en cause a été édicté alors même qu'un arrêté préfectoral avait d'ores et déjà pris, en vertu des pouvoirs de police spéciale dont le représentant de l'Etat dispose durant l'état d'urgence sanitaire,

En effet, dès le 22 mars, le préfet des Alpes-Maritimes a adopté un arrêté instaurant un couvre-feu dans les communes du département des Alpes-Maritimes ayant une population de plus de 10.000 habitants, entre 22h et 5h (Prod. 7, 8 et 9).

Les mesures édictées par cet arrêté préfectoral ont alors été mises en place dans la commune de Nice et ont été renouvelées le 31 mars et le 15 avril.

Dans ces conditions, l'arrêté municipal ne saurait en aucun cas être regardé comme visant « *à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat* » (CE, 17 avril 2020, précité, § 6) mais, bien au contraire, comme une mesure municipale destinée à ajouter, en les renforçant, les mesures prises par le représentant de l'Etat au niveau local.

Tel est d'ailleurs le sens univoque des déclarations du maire de Nice, pour qui l'édition de ces mesures municipales a pour objet de « *pallier "les faiblesses d'un Etat qui se révèle nu face à la crise"* » (Prod. 16).

En d'autres termes, le maire de Nice a mobilisé ses pouvoirs de police générale locale pour prendre des mesures prétendument « *destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire* » (CE, 17 avril 2020, précité, § 6) en lieu et place des titulaires de la police spéciale de l'état d'urgence sanitaire.

Dans ces conditions, ces mesures sont vouées à porter une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales, sauf à satisfaire à deux conditions cumulatives très strictes :

- D'abord, que « *des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édition indispensable* » ;
- Ensuite, « *de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises [...] par les autorités compétentes de l'Etat* » pour « *lutter contre la catastrophe sanitaire* » (CE, 17 avril 2020, précité, § 6).

Or, il n'en est rien.



De fait, le contraste est particulièrement saisissant entre la sévérité de ces exigences et la situation à Nice, en particulier concernant le couvre-feu.

*Sur l'absence de raisons impérieuses liées à des circonstances locales rendant indispensable l'édiction*

**XII-2 Premièrement**, à aucun moment l'avancée, par l'arrêté municipal litigieux, de l'horaire du couvre-feu tel qu'il avait été décidé par le préfet des Alpes-Maritimes, ne saurait être regardée comme justifiée par des « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales rendant indispensable [son] édicton* », au surplus uniquement dans certains quartiers de Nice.

En l'absence d'accès à l'arrêté du 15 avril 2020, une telle conclusion ressort nettement tant de la motivation du premier arrêté en date du 7 avril (**Prod. 14**) – dont les mesures ont été prorogées par l'arrêté litigieux – que des propos tenus publiquement par l'autorité municipale au premier rang duquel figure le maire de Nice.

En effet, dans son arrêté du 7 avril, le maire prétend justifier l'aggravation du couvre-feu par la nécessité d'« *atténuer les effets de la vague épidémique du virus Covid-19 liés au non respect, sur le domaine public et ses dépendances, les lieux publics et/ou accessibles au public de la commune de Nice, des mesures d'hygiène et de distanciation sociales dites "barrières" définies au niveau national* » (**Prod. 14**).

Dans la presse, le maire de Nice a déclaré avoir adopté une telle mesure en réaction aux « *"comportements irresponsables" observés* » (**Prod. 3**) et à « *"l'inconscience intolérable" des Azuréens qui continuaient de se promener comme si de rien n'était* » (**Prod. 4**).

De façon tout aussi générale, il ressort de la motivation de l'arrêté du 7 avril que la mesure contestée n'a été adoptée qu'eu égard au constat, « *sur l'ensemble de la commune[, de] la présence de nombreuses personnes se déplaçant* » malgré les mesures de confinement (**Prod. 14**).

Cependant, ces considérations globales ne révèlent aucunement des « *raisons impérieuses* » propres à la situation locale à Nice et qui rendent « *indispensable* » la mesure.

**XII-2.1** D’abord, le constat allégué d’un non-respect des règles de confinement n’est en rien spécifique, et encore moins caractéristique, de la situation en cours dans la commune de Nice.

De fait, si les mesures de confinement instaurées en France sont globalement respectées par la population – comme l’a souligné à plusieurs reprises le Président de la République dans son allocution du 13 avril (**Prod. 17**) –, seules certaines personnes y contreviennent et font ainsi l’objet de sanctions.

Au 14 avril 2020, et après un mois de confinement, le ministère de l’intérieur a ainsi recensé 704 000 verbalisations pour 11,8 millions de contrôles effectués partout en France.

D’ailleurs, et de façon pour le moins significative, il ressort des déclarations répétées du maire de Nice lui-même que seule une très faible minorité de personnes ne respecterait pas les mesures dites « *barrières* ».

En effet, lors d’interviews, le maire a souligné que cet arrêté s’adressait à « *ceux qui trouvent amusant de se regrouper et de défier les pouvoirs publics* » (**Prod. 2**), qui ne représentent en réalité que « *0,1% d’une population de 400.000 habitants à Nice* » (**Prod. 6**).

**XII-2.2** Ensuite, et corrélativement, il est encore moins établi que des mesures particulières devraient – de façon impérieuse et indispensable – être édictées concernant les neuf secteurs de la ville de Nice concernés par l’aggravation du couvre-feu.

D’ailleurs, il ressort des mêmes déclarations du maire que l’aggravation du couvre-feu – lequel a été décidé par le préfet – l’aurait été même en l’absence de toute circonstance spécifique aux neuf secteurs visés par l’arrêté.

En effet, le maire ne justifie l'adoption de cette mesure de couvre-feu que par le non-respect allégué des règles de confinement par l'ensemble de la population niçoise sur la totalité du territoire de la commune (Prod. 1, 3, 4 et 14).

Par ailleurs, si le premier arrêté du 7 avril évoque quelques illustrations ponctuelles d'« *interpellations délictuelles* » dans certains de ces secteurs, force est de constater que leur nombre – seulement trois en trente jours – est fort peu significatif.

Surtout, il ressort du même arrêté qu'un total 1 937 procès-verbaux ont été dressés depuis le début du confinement pour non-respect des mesures barrières, dont 502 dans les secteurs visés par la mesure de couvre-feu litigieuse.

Ainsi, seulement « *26% de la verbalisation globale* » à Nice a donc eu lieu dans les secteurs visés par l'arrêté et, par contraste, 74% des verbalisations ont donc eu lieu dans les autres secteurs.

Dès lors, il apparait nettement que la décision municipale tendant à cibler certains quartiers repose sur un postulat erroné et même discriminatoire, en ce qu'il suggérerait – parfaitement à tort – que la population domiciliée dans les neuf secteurs ne respecterait pas les règles nationales et préfectorales de confinement, au surplus sans suivre les règles de distanciation sociale.

**XII-2.3 Enfin**, et en tout état de cause, à supposer même que certains habitants des neuf secteurs de la commune de Nice visés par l'arrêté persisteraient à ne pas respecter les règles qui régissent le confinement, une telle considération ne relèverait en rien « *des raisons impérieuses liées à des circonstances locales* » qui rendraient « *indispensable* » la mesure litigieuse.

Car non seulement le régime de sanction instauré dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire au niveau national est désormais particulièrement dissuasif.

En vertu de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique – tel que modifié par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 –, « *la violation des autres interdictions ou obligations édictées* » au titre notamment du

confinement *« est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe. Cette contravention peut faire l'objet de la procédure de l'amende forfaitaire prévue à l'article 529 du code de procédure pénale. Si cette violation est constatée à nouveau dans un délai de quinze jours, l'amende est celle prévue pour les contraventions de la cinquième classe »* – laquelle s'élève désormais à 200 euros en application du décret n° 2020-357 du 28 mars 2020.

De plus, selon le même article L. 3136-1, *« si les violations prévues au troisième alinéa du présent article sont verbalisées à plus de trois reprises dans un délai de trente jours, les faits sont punis de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende »* ainsi que de peines complémentaires.

Mais en outre, le régime de sanction instauré au niveau départemental par le préfet des Alpes-Maritimes ajoute à cet effet dissuasif en prescrivant une sanction spécifique en cas de non-respect de la mesure de couvre-feu adoptée, tel que cela est permis par le dispositif national prévu par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, pour les communes du département d'une population de plus de 10.000 habitants, parmi lesquelles figure Nice (**Prod. 10**).

En vertu de cet arrêté préfectoral, le non-respect du couvre-feu est puni d'une contravention de quatrième classe, soit une amende de 135 euros pouvant être majorée à 375 euros en cas de défaut de paiement immédiat (**Prod. 9**).

Cette sanction spécifique au non-respect du couvre-feu n'est d'ailleurs pas hypothétique, puisque 2 400 contraventions ont été dressées en l'espace de quatre jours à compter de l'entrée en vigueur cet arrêté du préfet (**Prod. 9**).

En somme, face à des comportements répétés de méconnaissance du confinement, il suffit au maire de solliciter ses agents de police municipale ou encore de les signaler aux autorités de police relevant de l'Etat pour qu'ils soient effectivement et lourdement sanctionnés.

**XII-2.4** A tous égards, donc, il est incontestable qu'en l'espèce, aucune circonstance locale particulière ne justifie la mesure municipale litigieuse.

Dès lors, et de façon plus manifeste et flagrante encore, nul ne saurait *a fortiori* affirmer que cette mesure est justifiée par des « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales rendant indispensable [son] édicition* », au sens exact de la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat.

De ce seul chef, la suspension de l'arrêté litigieux s'impose.

Mais il y a plus.

*Sur l'atteinte à la cohérence et l'efficacité des mesures prises par les autorités de l'Etat pour lutter contre la catastrophe sanitaire*

**XII-3 Deuxièmement**, la décision du maire de Nice consistant à aggraver dans certains quartiers une mesure de couvre-feu décidée par le préfet des Alpes-Maritimes est de nature à affecter directement la cohérence et l'efficacité de celle-ci.

**XII-3.1 D'une part**, l'effectivité du couvre-feu par le préfet dans les communes du département des Alpes-Maritimes ayant une population de plus de 10.000 habitants, entre 22h et 5h, ne peut qu'être affectée par l'instauration de règles municipales différenciées dans certains quartiers de Nice.

En effet, les règles préfectorales constituent déjà une complexification locale des règles nationales du confinement, elles-mêmes déjà difficilement lisibles.

Ainsi, pour déterminer les conditions dans lesquelles il peut, de façon dérogatoire au principe d'interdiction de circulation, se déplacer en cette période d'état d'urgence sanitaire, chaque habitant de Nice doit déjà procéder à une lecture combinée de l'article 3 du décret n° 220-293 du 23 mars 2020 et de l'arrêté préfectoral du 15 avril 2020.

Mais en outre, avec l'arrêté litigieux du maire du Nice, ces mêmes habitants doivent aussi se référer à cet acte local encore plus particulier pour déterminer les secteurs géographiques concernés par les règles spécifiques du couvre-feu renforcé, les horaires de celui-ci

mais aussi les dérogations tout aussi particulières que l'arrêté municipal prévoit.

Une telle situation ne peut donc manquer d'altérer l'efficacité du dispositif conçu par les autorités de l'Etat.

**XII-3.2** D'autre part, le caractère contre-productif de l'arrêté municipal est d'autant plus manifeste qu'en édictant des règles plus strictes par arrêté municipal – en lieu et place des règles nationales de confinement –, le maire de Nice a, de façon pour le moins paradoxale, réduit considérablement les sanctions encourues.

En effet, en vertu de l'article R. 610-5 du code pénal, la méconnaissance de ces règles municipales n'est réprimée que par une contravention de 1<sup>ère</sup> classe, soit seulement 11 ou 38 euros.

Alors qu'en vertu de l'arrêté préfectoral, le non-respect du couvre-feu est puni d'une contravention de quatrième classe, soit une amende de 135 euros pouvant être majorée à 375 euros en cas de défaut de paiement immédiat (**Prod. 9**).

En outre, seule la verbalisation répétée au titre de ces contraventions spécifiques dressées dans le cadre du régime de l'état d'urgence sanitaire peut donner lieu à des poursuites pour le délit prévu par l'article 3136-1 du code de la santé publique.

Dès lors, l'arrêté municipal réduit notablement l'effet dissuasif des sanctions qui s'attache à la méconnaissance des règles fixées en application de la police spéciale de l'état d'urgence sanitaire et affecte donc l'effectivité des mesures étatiques de confinement.

A ce titre aussi, donc, l'arrêté litigieux est radicalement injustifié et contraire aux règles qui gouvernent l'articulation de la police spéciale de l'état d'urgence sanitaire et de la police générale municipale.

**XII-4** Il résulte donc de tout ce qui précède qu'il ne peut manquer d'être immédiatement suspendu, compte tenu de l'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales qu'il emporte.

**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, l'association requérante conclut à ce qu'il plaise au juge des référés du tribunal administratif de Nice :

- **SUSPENDRE** l'arrêté n° 2020-01135 en date du 15 avril 2020 édicté par le maire de la commune de Nice instaurant un couvre-feu entre 20 h et 5 h dans certains secteurs;
- **METTRE A LA CHARGE** de la commune de Nice la somme de 4.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI & SUREAU  
SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

**Productions :**

1. Photographie du tableau d'affichage en mairie comportant l'entête de l'arrêté municipal n° 2020-01135 en date du 15 avril 2020 édicté par le maire de la commune de Nice ;
2. Article du Figaro, « Coronavirus : couvre-feu à partir de samedi à Nice », publié le 20 mars 2020 ;
3. Article de L'Express, « Confinement : Nice, Mulhouse, Perpignan... Ces communes qui ont instauré un couvre-feu », publié le 23 mars 2020 ;
4. Article publié sur le site de France Bleu Azur, « Coronavirus : bientôt un couvre-feu de 23h à 5h à Nice », le 20 mars 2020 ;
5. Article d'Ouest-France, « Coronavirus : le couvre-feu entre en vigueur à Nice », publié le 22 mars 2020 ;
6. Article du Journal Journal du Dimanche, « Christian Estrosi au JDD : "J'ai pris un arrêté de couvre-feu à Nice" », publié le 20 mars 2020 ;
7. Arrêté préfectoral n° 2020-195 portant restrictions à la liberté de circulation et à la liberté d'aller et de venir sur le département des

- Alpes-Maritimes édité par le préfet des Alpes-Maritimes le 22 mars 2020 ;
8. Communiqué de presse du préfet des Alpes-Maritimes, « Coronavirus Covid-19 – limitation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 », en date du 22 mars 2020 ;
  9. Article publié sur le site de France Bleu Azur, « Il n’y aura finalement pas de couvre-feu départemental dans les Alpes-Maritimes », le 22 mars 2020 ;
  10. Article de 20 minutes, « Coronavirus dans les Alpes-Maritimes : Le couvre-feu prolongé jusqu’au 15 avril », publié le 31 mars 2020 ;
  11. Arrêté préfectoral n° 2020-252 portant restrictions à la liberté de circulation et à la liberté d’aller et de venir sur le département des Alpes-Maritimes édicté par le préfet des Alpes-Maritimes le 15 avril 2020 ;
  12. Communiqué de presse du préfet des Alpes-Maritimes, « Coronavirus Covid-19 – prolongation des arrêtés préfectoraux jusqu’au 11 mai 2020 », en date du 15 avril 2020 ;
  13. Article publié sur le site de France 3 Provence-Alpes-Côte d’Azur, « Coronavirus : Le couvre-feu nocturne se prolonge jusqu’au 11 mai au moins dans les Alpes-Maritimes », le 31 mars 2020 ;
  14. Arrêté municipal n° 2020-01126 en date du 7 avril 2020 édicté par le maire de la commune de Nice instaurant un couvre-feu entre 20h et 5h jusqu’au 15 avril 2020 ;
  15. Article de Nice Matin, « Couvre-feu à 20h dans neuf quartiers, chaussée sud de la Prom’ interdite... Les arrêtés pris par la Ville de Nice renouvelés », publié le 16 avril 2020 ;
  16. Article du Figaro, « Coronavirus : à Nice, le cavalier seul de Christian Estrosi », publié le 10 avril 2020 ;
  17. Président de la République, Adresse aux français, 13 avril 2020
  18. Statuts de la Ligue des droits de l’homme ;
  19. Article du Monde, « Coronavirus : le casse-tête juridique du couvre-feu », publié le 1<sup>er</sup> avril 2020.