

**Selarl FELTESSE, WARUSFEL,
PASQUIER & ASSOCIES - FWPA**
Société d'Avocats au Barreau de Paris
18 rue des Pyramides – 75001 PARIS
Tel : +33(0)142.966.000 - Toque : #K028 –
Mail : jbsoufron@fwpa-avocats.com

REFERE-LIBERTE

(article L. 521-2 du Code de justice administrative)

DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

POUR :

M. Paul Cassia

et

l'Association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO)

Ayants pour avocat :

Maître Jean-Baptiste SOUFRON, Avocat au Barreau de Paris
SELARL FWPA
18, rue des Pyramides, 75001 Paris
Toque K28, jbsoufron@fwpa-avocats.com

Elisant ensemble domicile au cabinet pour la présente et ses suites

DEMANDEURS

CONTRE :

L'article 51 du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (JORF 17 octobre 2020).

DEFENDEUR

I) FAITS ET PROCEDURE

Par un décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020, le Conseil des ministres a déclaré l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national à compter du samedi 17 octobre 2020 à 0 heure.

Par l'article 51 du décret subséquent n° 2020-1262 du 16 octobre 2020, le Premier ministre a demandé à des préfets de seize départements visés à l'annexe II du décret (parmi lesquels Paris et les Hauts-de-Seine) d'interdire, sauf exceptions limitatives, la circulation des personnes entre 21h et 6h, dans certaines zones du département, jusqu'à ce qu'il soit mis fin à l'état d'urgence sanitaire, c'est-à-dire en l'occurrence pour une durée d'un mois sous réserve d'une prorogation ultérieure par le Parlement.

Les préfets concernés sont donc *tenus* de procéder à cette interdiction, sans pouvoir moduler la plage horaire de couvre-feu, leur unique marge de manœuvre paraissant résider dans la définition du périmètre géographique de l'interdiction.

En pratique toutefois s'agissant de grandes métropoles telle que Paris et la région parisienne, cette faculté de modulation géographique est purement formelle dès lors que le Premier ministre a fait savoir, conformément aux déclarations du président de la République du 14 octobre 2020, que l'ensemble de la métropole parisienne – ainsi que huit autres – serait soumise au couvre-feu.

Par la présente requête, il est demandé au juge du référé-liberté du Conseil d'Etat de suspendre l'exécution de cet article.

II) DISCUSSION

II – A – Sur l'urgence à suspendre la disposition réglementaire litigieuse dans le délai de 48 heures

Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 3131-15 du Code de la santé publique, « *les mesures prescrites en application des 1° à 10° du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* ».

La violation de ces obligations est sanctionnée, à titre initial, d'une amende contraventionnelle de 135 euros, par application de l'article L. 3136-1 du Code de la santé publique. La réitération de cette violation dans les quinze jours entraîne une amende de 200 euros, et sa troisième réitération en trente jours peut conduire à une peine de 6 mois de prison assortie d'une amende de 3 750 euros. Nul ne peut sortir sans être muni d'une attestation valable une heure sauf pour le travail, accompagnée le cas échéant d'un justificatif de l'employeur.

Le président de la République a fait savoir lors de son allocution télévisée du 14 octobre 2020 que les forces de l'ordre seraient particulièrement mobilisées pour veiller au respect du couvre-feu dans les zones où il est institué ; le lendemain, le ministre de l'Intérieur a précisé que « *12 000 policiers et gendarmes* » allaient être chargés de faire respecter le couvre-feu.

La disposition réglementaire litigieuse s'applique pendant une durée maximale d'un mois, et partant ne donne pas utilement prise à une contestation devant le juge de l'excès de pouvoir ni même devant le juge du référé-suspension.

Empêchant dans les zones concernées par le couvre-feu telles que définies par les préfets, neuf heures par jour, l'exercice normal d'activités du quotidien, elle est par ses effets constitutive d'une situation d'urgence, en tant qu'elle porte atteinte à la situation du requérant personne physique comme aux intérêts que l'ADELICO s'est donné pour mission de défendre de par ses statuts.

L'intervention du juge du référé-liberté dans le délai de 48 heures est rendue nécessaire à la fois par la multiplicité et la gravité des atteintes que l'article 51 du décret cause par lui-même à de nombreuses libertés fondamentales dans les zones déterminées par les préfets, et à son applicabilité temporaire.

II – B – Sur l'atteinte grave et manifestement illégale causée par la disposition litigieuse aux libertés fondamentales d'aller et de venir, d'entreprendre, de réunion, d'association et au droit à mener une vie familiale normale

Il n'est établi par aucune donnée scientifique que la circulation des personnes entre 21h et 6h multiplie les contaminations de manière significative. Par comparaison, en Allemagne, il n'y a pas de couvre-feu, mais « seulement » une fermeture des bars à 23h (dont l'exécution a été suspendue par le tribunal administratif de Berlin le 16 octobre 2020 au motif qu'elle ne contribuait pas à « *une réduction significative de l'incidence de l'infection* »), de sorte que la liberté fondamentale d'aller et de venir dans l'espace public est respectée.

Une mesure de couvre-feu nocturne a une incidence immédiate, considérable et durable sur la liberté personnelle, les libertés d'entreprendre, de réunion, d'aller et venir, sur le droit à une vie familiale normale de chacune des 20 millions de personnes qu'elle affecte neuf heures par jour, sous peine de sanction contraventionnelle d'abord et délictuelle ensuite.

La condition posée par l'article L. 521-2 du Code de justice administrative de **gravité** de l'atteinte à des libertés fondamentales est donc indubitablement établie.

Cette atteinte est en outre **manifestement illégale**, à deux égards.

a) En premier lieu en effet, aucune étude scientifique ne permet d'établir qu'un couvre-feu est, en sus notamment des mesures-barrières et du port du masque dans l'espace public, une mesure de police administrative *nécessaire* et *strictement* (pour reprendre l'adverbe restrictif employé à l'article L. 3131-15 du Code de la santé publique) *proportionnée* pour prévenir utilement *les atteintes à la santé publique*, et partant la circulation du coronavirus, surtout en cette période automnale où les déambulations nocturnes vont décroissant.

A aucun moment, avant ou concomitamment à l'adoption de la disposition litigieuse, le Premier ministre n'a fait état de statistiques, de chiffres, de données, de nature à prouver ces nécessité et « *stricte* » proportionnalité d'un couvre-feu pendant une tranche horaire imposée de neuf heures quotidiennes dans certaines zones d'un département.

Aucune démonstration n'a été produite par le gouvernement démontrant d'une part qu'un couvre-feu à partir de 21h dans certaines zones d'un département contribuait à une réduction significative de l'infection, et d'autre part qu'une telle réduction a des effets collatéraux sur l'économie et le social non disproportionnés au regard de ses bénéfices en termes de santé publique.

b) En second lieu, à l'inverse même, cette interdiction de circulation pendant plus d'un tiers de la journée dans tout ou partie d'un département peut avoir des *effets contreproductifs, sinon dévastateurs, en termes de protection de la santé publique.*

Ainsi, les personnes concernées sont obligées de s'agglutiner dès 18h30-19h dans les transports en commun de manière à accéder à leurs domiciles respectifs avant 21 h. Des activités sportives qui se terminaient normalement après 20 h seront organisées plus tôt, les dîners au restaurant pris impérativement jusqu'à 20h30, les bibliothèques universitaires ne pourront plus accueillir du public parfois jusqu'à 22h.

Tous ces phénomènes de concentration des activités humaines dans d'immenses agglomérations avant 21h contribueront à « bouchonner » en termes de flux de circulation le créneau allant de 18h à 20h30, et donc à faire exploser les potentialités de contamination au covid-19.

Lors de son intervention télévisée du 14 octobre 2020, le président de la République a assuré que « *ce qui a fait progresser le virus* » relèverait du cercle privé, « *les parties, les anniversaires, les moments de convivialité où on se retrouve à 50 et 60, des soirées festives* », mais n'a avancé aucune donnée chiffrée de nature à objectiver ce qui paraît être un sentiment intuitif. Au demeurant, si ces données devaient être corroborées, un couvre-feu de 21h à 6 h dans des zones départementales pouvant comprendre le département dans son ensemble, tout en portant de façon disproportionnée atteinte à la liberté d'aller et venir, pourrait contribuer à des rassemblements nocturnes « festifs » tels que des « soirées pyjamas » d'au moins neuf heures dans des domiciles privés, faute que les personnes concernées puissent librement rentrer chez elles à la fin d'un dîner ou d'une soirée, contribuant ainsi à la propagation du virus.

Un couvre-feu peut donc potentiellement avoir une incidence inverse à celui affiché par les pouvoirs publics, et conduire, par une sorte d'effet d'étranglement préalable à l'heure où il est déclenché ou inhérent au « gel » de la circulation sur la voie publique qu'il implique pendant neuf heures, à *l'augmentation* du nombre de personnes infectées par le covid-19.

Il constitue en tout état de cause une atteinte manifestement disproportionnée aux différentes libertés fondamentales ci-dessus énumérées, car le taux de contamination est nécessairement très faible à partir de 21 h de la mi-octobre à la mi-novembre et *a fortiori* après minuit, très peu de personnes circulant un espace public déserté en période nocturne y compris dans les grandes agglomérations.

Enfin, à supposer que par extraordinaire le principe d'un couvre-feu puisse être justifié par la nécessité de préserver la santé publique *via* une mesure aussi attentatoire à nombre de libertés fondamentales du quotidien, rien ne démontre la pertinence de le faire débiter à 21h comme l'a prévu l'article 51 du décret du 16 octobre 2020 sans possibilité de dérogation, plutôt qu'à 22h voire 23h : un recul d'une heure ou deux du couvre-feu permettrait en tout état de cause de trouver un équilibre moins insatisfaisant et une proportionnalité plus « *stricte* » (article L. 3131-15 du Code de la santé publique) entre la santé publique et les autres libertés fondamentales.

Or, en la matière, les préfets des seize départements concernés sont *tenus* d'appliquer automatiquement la plage horaire imposée par l'article 51 du décret du 16 octobre 2020.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, à déduire ou à suppléer, au besoin d'office, il est demandé au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative :

- à titre principal, de **suspendre l'exécution de l'article 51 du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;**
- à titre subsidiaire, de **suspendre l'exécution de l'article 51 du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en tant qu'il fait obligation aux préfets de certains départements, dans les zones qu'ils définissent, d'instaurer un couvre-feu avant 22h30.**

Pièces jointes :

1. Article 51 du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

2. Statuts de l'association ADELICO.

3. Délibération de l'ADELICO donnant mandat à Me Jean-Baptiste SOUFRON pour former devant le Conseil d'Etat un référé-liberté contre le décret attaqué en tant qu'il institue un couvre-feu.

4. Mandat de représentation donné par M. Paul Cassia à Me Jean-Baptiste Soufron.

À Paris,

Le 17 octobre 2020

Jean-Baptiste SOUFRON
Avocat au Barreau de Paris
jbsoufron@fwpa-avocats.com

**Selarl FELTESSE, WARUSFEL,
PASQUIER & ASSOCIES - FWPA**
Société d'Avocats au Barreau de Paris
18 rue des Pyramides – 75001 PARIS
Tel : +33(0)142.966.000 - Toque : #K028 –
Mail : jbsoufron@fwpa-avocats.com

REFERE-LIBERTE

(article L. 521-2 du Code de justice administrative)

DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

dans l'affaire n° 445430

POUR :

M. Paul Cassia

et

l'Association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO)

Ayants pour avocat :

Maître Jean-Baptiste SOUFRON, Avocat au Barreau de Paris
SELARL FWPA
18, rue des Pyramides, 75001 Paris
Toque K28, jbsoufron@fwpa-avocats.com

Elisant ensemble domicile au cabinet pour la présente et ses suites

DEMANDEURS

CONTRE :

L'article 51 du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (JORF 17 octobre 2020).

DEFENDEUR

Le mémoire en défense produit le 19 octobre 2020 par le ministre des Solidarités et de la Santé appelle les six observations suivantes de la part des requérants :

1 – Les chiffres avancés relativement à la progression de l'épidémie de coronavirus sont nationaux et ne concernent pas spécifiquement **chacune des huit métropoles** dans lesquelles l'annexe II d décret du 16 octobre 2020 ordonne aux préfets d'instaurer un couvre-feu dans tout ou partie du département, de 21 h à 6 h.

Ces chiffres sont donc éventuellement relatifs à la déclaration de l'état d'urgence sanitaire ; ils ne permettent pas de justifier de la *nécessité*, pour chacune de ces huit métropoles, d'une mesure de couvre-feu.

Il est rappelé à cet égard le dernier alinéa de l'article L. 3131-15 du Code de la santé publique dispose que « *les mesures prescrites en application des 1^o à 10^o du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* ».

Les écritures en défense **n'établissent pas que, pour chacun des départements énumérés en annexe II du décret, le couvre-feu est une mesure appropriée et nécessaire à la situation locale.**

2 – Le ministre des Solidarités et de la Santé déforme le sens des conclusions de l'avis du 22 septembre 2020 du Conseil des scientifiques.

Ce dernier s'est en effet clairement et explicitement prononcé *contre* le recours à des mesures de couvre-feu (option 4), et a recommandé pour tenir compte de la progression de l'épidémie que **soient mises en œuvre des mesures de restriction sanitaire sans couvre-feu** (option 3). On lit ainsi p. 7 de l'avis : « *le conseil scientifique propose l'option 3* », sans donc retenir l'option 4.

3 – Le Conseil des scientifiques avait le cas échéant considéré p. 13 de son avis du 22 septembre 2020 que « *il pourrait être envisagé de procéder à un couvre-feu pour une durée limitée par exemple **de quinze jours** dans un nombre limité de métropoles* ».

Le ministère des Solidarité et de la Santé indique que, d'ores et déjà, les couvre-feux dureront six semaines (au moins).

Il est rappelé à cet égard que l'article L. 3131-15 du Code de la santé publique précité exige **une « stricte » proportionnalité** des mesures de l'état d'urgence sanitaire à la situation sanitaire, ce qui n'est à l'évidence pas le cas lorsque le couvre-feu est trois fois plus long que celui éventuellement envisagé par le Conseil des scientifiques.

4 – Il n'est pas non plus démontré par le ministre défendeur la nécessité et la « *stricte* » proportionnalité de la détermination par le Premier ministre lui-même, **sans pouvoir de modulation préfectorale pour tenir compte de circonstances locales particulières**, des horaires imposées du couvre feu, qui débute nécessairement à 21 h et s'achève nécessairement à 6h.

5 – Le ministre des Solidarités et de la Santé, pour établir la proportionnalité d'un couvre-feu opposé à 20 millions de personnes pendant six semaines, évoque d'éventuelles compensations économiques octroyées par l'Etat : « *on peut également rappeler que les conséquences notamment économiques et sociales résultant de ces mesures comme des autres dispositions prises pour lutter contre la crise sanitaire, font l'objet de divers dispositifs d'accompagnement* ».

Il est évidemment impossible de se contenter des seules compensations économiques du couvre-feu pour évaluer le bilan potentiel du couvre-feu, sans prendre en conséquence ses « disruptions » de nature psychologiques, sociales, familiales, économiques et même... sanitaires (augmentation des maladies causées par un couvre-feu pendant 6 semaines).

Ainsi qu'il a été écrit : « *on doit poser la question de l'utilité des sacrifices ainsi imposés à tous ceux que cette nouvelle claustration ruinera, ou plongera dans la solitude et la détresse financière, alors même qu'ils ont très probablement respecté les prescriptions sanitaires. La vie et la dignité des hommes et des femmes, ce ne sont pas seulement les aides financières provenant de l'autorité étatique, pas plus que l'évocation de la survie menacée. Il est temps que celle-ci le comprenne* » (Pierre-Yves Gautier et Christophe Perchet, « *Instauration d'un couvre-feu : 'Les citoyens ne sont pas des enfants dont on disposerait de manière discrétionnaire'* », *lemonde.fr*, 17 octobre 2020).

6 – Enfin, **le précédent guyanais n'est en rien pertinent**, dès lors que la disposition réglementaire contestée porte, par l'effet de l'annexe II du décret, sur la situation de métropoles situées sur le territoire métropolitain.

La Guyane est un territoire où la population est jeune alors que la population jeune est minoritaire par exemple en Ile-de-France (moyenne d'âge de 27 ans en Guyane, de 42 ans pour l'ensemble de la France), d'une étendue vaste comme le Portugal où vivent 285 000 personnes. Cette densité est très faible et n'a rien à voir avec celle de grandes métropoles (densité de la population en IDF : 21 000 habitants / km² à Paris, 6901 habitants / km² en petite couronne, 469 habitants / km² en grande couronne et 1001 habitants / km² en moyenne, contre 3,2 habitants / km² en Guyane).

Par ailleurs, les métropoles sont pourvues de transports en commun, qui sont autant de « clusters » potentiels dès lors qu'un couvre-feu à 21 heures impose à chacun de retourner à son domicile à partir de 18h.

Enfin, en Guyane, le couvre-feu a été modulé dans son étendue temporelle, débutant selon les circonstances locales à 17 h ou à 21 h ou à 23 h, en tout cas pas à heure fixe et immuable comme le prévoit la disposition réglementaire litigieuse pour l'ensemble des départements figurant dans l'annexe II du décret.

Dès lors, l'expérience du couvre-feu en Guyane, très particulière, ne peut servir de jauge de la nécessité et à la « *stricte* » proportionnalité de l'article 51 du décret du 16 octobre 2020.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, à déduire ou à suppléer, au besoin d'office, il est demandé au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative :

- à titre principal, de **suspendre l'exécution de l'article 51 du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;**
- à titre subsidiaire, de **suspendre l'exécution de l'article 51 du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en tant qu'il fait obligation aux préfets de certains départements, dans les zones qu'ils définissent, d'instaurer un couvre-feu avant 22h30 ;**
- à titre plus subsidiaire, de **suspendre l'exécution de l'article 51 du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en tant qu'il ne prévoit pas de modulation de la plage horaire du couvre-feu pour permettre aux clients des restaurants et salles de spectacles de rentrer à leur domicile après l'heure de déclenchement du couvre-feu, munis d'un titre justifiant ce dépassement ;**
- à titre plus subsidiaire encore, de **suspendre l'exécution de l'article 51 du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en tant qu'il ne permet pas aux préfets de certains départements, dans les zones qu'ils définissent, de moduler la plage horaire du couvre-feu en fonction des circonstances locales.**

À Paris,

Le 20 octobre 2020

Jean-Baptiste SOUFRON
Avocat au Barreau de Paris
jbsoufron@fwpa-avocats.com