

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2003322

PRÉFET DE VAUCLUSE

M. Brossier
Juge des référés

Audience du 10 novembre 2020
Ordonnance du 13 novembre 2020

135-01-015-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 4 novembre 2020, le préfet de Vaucluse demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales repris à l'article L. 554-1 du code de justice administrative, d'ordonner, la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Camaret sur Aygues en date du 2 novembre 2020 portant autorisation d'ouverture des commerces non alimentaires à compter du 2 novembre 2020, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision.

Le préfet de Vaucluse soutient que :

*des doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté sont à relever, en effet :

-en autorisant l'ouverture de l'ensemble des commerces non alimentaires sur le territoire communal, l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article 37 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 qui énumèrent de façon limitative les activités autorisées à ouvrir ;

-aucune rupture d'égalité de traitement entre la grande distribution et les petits commerces non alimentaires n'est à relever compte tenu du décret n° 2020-1331 du 2 novembre 2020 modifiant le décret n° 2020-1310 du 29 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 ;

*bien que l'urgence à statuer n'a pas à être démontrée dans le cadre de la saisine du tribunal sur le fondement du troisième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, il importe de remarquer que l'arrêté attaqué est source de confusions en encourageant des comportements pénalement réprimés et en favorisant des comportements préjudiciables à l'amélioration de la situation sanitaire.

Par un mémoire enregistré le 9 novembre 2020, la commune de Camaret sur Aygues, représentée par Me Sindres, avocat, conclut au rejet de la requête

La commune de Camaret sur Aygues soutient que :

-s'il n'est pas contesté que l'arrêté attaqué méconnaît l'article 37 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, toutefois les dispositions de cet article 37 sont illégales, une telle exception d'illégalité pouvant être invoquée en défense d'une procédure de référé ;

-le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 est entaché d'incompétence, dès lors qu'il s'agit d'un décret simple qui n'a pas été précédé de la consultation du Conseil d'Etat ;

-l'article 37 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 est entaché d'illégalité interne, dès lors qu'il instaure des mesures de police au caractère inapproprié et disproportionné : inapproprié d'une part, compte tenu du taux de criticité des clusters recensés dans les activités de commerces de détail qui est plus faible que les taux recensés dans d'autres secteurs d'activité, disproportionné dans son atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté d'entreprendre d'autre part, compte tenu d'une baisse de chiffres d'affaire de plus de 50 % dans les commerces de détail non alimentaires.

Vu :

-la requête par laquelle le préfet de Vaucluse demande l'annulation de l'arrêté attaqué ;
-les autres pièces du dossier.

Vu :

-le code de la santé publique ;
-le code général des collectivités territoriales ;
-la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
-la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 ;
-le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 ;
-le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
-le décret n° 2020-1331 du 2 novembre 2020 modifiant le décret n° 2020-1310 ;
-le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Brossier, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties de l'audience publique du 10 novembre 2020.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

*le rapport de M. Brossier, juge des référés ;

*les observations de Mme Stimmesse pour le préfet de Vaucluse, qui a développé oralement son argumentation écrite, en maintenant l'ensemble de ses conclusions et moyens, et en précisant que :

-le taux d'incidence de la COVID-19 est de 725/100000 dans le département de Vaucluse et de 679/100000 dans la communauté de communes Aygues-Ouvèze ; le département de Vaucluse compte 229 décès depuis le début de l'épidémie, dont 65 décès sur les deux dernières semaines ;

-aucune raison impérieuse, rendant indispensable la mesure de police générale en litige sans que soit compromise l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de sa police sanitaire spéciale, n'est caractérisée localement à Camaret sur Aygues ;

-s'agissant de l'exception d'illégalité soulevée à l'encontre du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, la commune peut saisir directement le juge des référés du Conseil d'Etat ;

*et les observations de Me Di Angelo, avocat, représentant la commune de Camaret sur Aygues en présence de son maire M. Debeaugard, qui a développé oralement son argumentation écrite, en maintenant que l'exception d'illégalité soulevée est opérante devant le juge des référés du tribunal administratif de Nîmes.

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

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 554-1 du code de justice administrative : *« Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3e alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduit : / " Art. L. 2131-6, alinéa 3. - Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois. " / Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes d'autres collectivités ou établissements suivent, de même, les règles fixées par les articles L. 2541-22, L. 2561-1, L. 3132-1, L. 4142-1, L. 4411-1, L. 4421-1, L. 4431-1, L. 5211-3, L. 5421-2, L. 5711-1 et L. 5721-4 du code général des collectivités territoriales. ».*

Sur le cadre juridique :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique : *« L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. ».* Aux termes de l'article L. 31331-15 : *« 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 : (...) 5° Ordonner la fermeture provisoire et réglementer l'ouverture, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité (...) ».* L'article L. 3131-16 donne compétence au ministre chargé de la santé pour prescrire *« par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 »*, ainsi que pour prescrire *« toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° du I de l'article L. 3131-15. ».* Enfin aux termes de l'article L. 3131-17 : *« Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions. / Lorsque les mesures prévues aux 1°, 2° et 5° à 9° du I de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du*

directeur général de l'agence régionale de santé. (...) ». Le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 a déclaré l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre 2020 sur l'ensemble du territoire de la République. L'article 37 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 modifié, pris en application de ces dispositions, a interdit aux magasins de vente ne distribuant pas des produits ou services qu'il cite d'accueillir du public, sauf pour leurs activités de livraison et de retrait des commandes.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : *« Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs. ».* Et aux termes de l'article L.2212-2 du même code *« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...) ».*

4. Par les dispositions citées au point 2, 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.

5. 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. 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'édiction 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. Il s'ensuit qu'elle fait également obstacle à ce que le maire prenne des mesures de nature à rendre moins rigoureuses celles que les autorités compétentes de l'Etat, dans le cadre de leurs pouvoirs de police spéciale, ont édictées en vue de mettre fin à cette catastrophe sanitaire.

Sur la demande du préfet de Vaucluse :

6. En l'espèce, par arrêté du 2 novembre 2020, le maire de Camaret sur Aygues faisant usage de ses pouvoirs de police administrative générale, a autorisé l'ensemble des commerces non alimentaires de vente au détail de sa commune à rouvrir à compter du 2 novembre 2020 aux motifs que les centres commerciaux ne seraient matériellement pas en mesure de respecter les dispositions du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, notamment de restreindre la déambulation de leurs clients aux seuls produits de première nécessité, qu'une telle situation

préjudiciable aux commerces non alimentaires de vente au détail serait constitutive d'une rupture d'égalité et d'une concurrence déloyale, alors que l'ouverture des commerces de proximité non alimentaires permettrait de réduire l'affluence des grandes surfaces commerciales et de réduire le risque d'exposition à la Covid-19.

7. En l'état de l'instruction, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 37 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 modifié est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué. Il en résulte que le préfet de Vaucluse est fondé à en demander la suspension de l'exécution.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté attaqué du maire de Camaret sur Aygues en date du 2 novembre 2020 est suspendue.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de Vaucluse et à la commune de Camaret sur Aygues.

Copie en sera adressée au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Carpentras, en application de l'article R.522-14 du code de justice administrative.

Fait à Nîmes le 13 novembre 2020.

Le juge des référés,

Signé

J.B. BROSSIER

La République mande et ordonne au préfet de Vaucluse 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.