

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2003402

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU GARD

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Brossier
Juge des référés

Le juge des référés

Audience du 12 novembre 2020
Ordonnance du 13 novembre 2020

135-01-015-03

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 9 novembre 2020, le préfet du Gard 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, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 5 novembre 2020 par lequel le maire de Saint-Bresson autorise, avec respect impératif des protocoles sanitaires :

- la réouverture immédiate des commerces et services de proximité ;
- les cérémonies religieuses publiques et la célébration des rites dans tous les lieux de culte avec une assistance maximale de 30 personnes ;
- les activités associatives, sociales culturelles ou ludiques en plein air, ou dans la salle communale dans la limite de 17 participants ;
- la reprise sans délai de la chasse avec en tant que besoin activité cynégétique.

Le préfet du Gard soutient que :

*des doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté sont à relever ; s'agissant des commerces, 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 ; s'agissant des lieux de culte, l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article 47 du même décret ; s'agissant des activités associatives, sociales culturelles ou ludiques, l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article 4 du même décret ; s'agissant de la chasse, l'arrêté attaqué méconnaît les articles R. 424-1 à R. 424-8 du code de l'environnement qui donne compétence au préfet du Gard pour réglementer l'exercice de la chasse sur le département du Gard ;

*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 encourage des comportements pénalement réprimés et préjudiciables à l'amélioration de la situation sanitaire.

Par un mémoire enregistré le 12 novembre 2020, la commune de Saint-Bresson, conclut au rejet de la requête.

La commune de Saint-Bresson soutient que :

-le maire est une autorité compétente en application des dispositions du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, lesquelles constituent la base juridique légale de l'arrêté attaqué ; le préfet du Gard n'explique pas pourquoi, juridiquement, l'arrêté attaqué violerait le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;

-en tout état de cause, ce décret n° 2020-1310 est lui-même illégal ; il existe en effet des normes juridiques supérieures à ce décret, qui sont constitutionnelles, conventionnelles, législatives ou relevant de principes fondamentaux ou de principes généraux du droit, et qui s'imposent audit décret ; ainsi, ce décret méconnaît :

.l'impératif de santé, est entaché à cet égard d'erreur manifeste d'appréciation en imposant à un milieu rural montagnard des obligations sanitaires conçues pour des lieux urbains denses ;

.l'impératif d'assurer le bien-être des populations, en imposant à un milieu rural montagnard des obligations sanitaires conçues pour des lieux urbains denses ;

.le droit de propriété, le droit au travail et la liberté d'entreprendre ;

.la liberté des cultes, la liberté d'association et le droit au respect de la vie privée et des communications ;

.l'article 34 de la Constitution, dès lors que seul le législateur peut interdire l'exercice de libertés publiques et de droits fondamentaux ;

-en ce qui concerne la chasse, si le préfet du Gard prétend que la réglementation de la chasse relève de sa compétence, toutefois et en l'espèce, dans un petit village cévenol, la prolifération des sangliers est telle qu'elle nécessite une intervention autorisant la chasse du sanglier pourtant interdite ;

-en ce qui concerne le culte, la jurisprudence récente du Conseil d'Etat ne permet pas d'établir qu'en l'espèce, l'arrêté attaqué serait illégal ;

-le décret n° 2020-1310 est également illégal car contenant des dispositions contradictoires, notamment s'agissant de l'organisation des obsèques, alors qu'il n'est pas démontré que les mesures qu'il édicte constitueraient, au regard de circonstances locales différentes, une réponse adaptée et proportionnée à la pandémie.

Vu :

-la requête par laquelle le préfet du Gard demande l'annulation de l'arrêté attaqué ;

-les autres pièces du dossier.

Vu :

-la Constitution ;

-la Déclaration du droit de l'homme et du citoyen ;

-la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

-la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

-la charte de l'environnement ;

-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 12 novembre 2020.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

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

*les observations de M. Mercier pour le préfet du Gard, qui a développé oralement son argumentation écrite, en maintenant l'ensemble de ses conclusions et moyens, et en précisant que :

-le législateur a donné à l'Etat un pouvoir de police spéciale en matière sanitaire qui fait obstacle à ce que les maires puissent user de leur pouvoir de police générale en cette même matière ;

-l'arrêté attaqué comporte quatre pages de motivation qui, en réalité, conteste la légalité du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, lequel reste toutefois en vigueur en l'absence de toute décision juridictionnelle ayant constaté l'illégalité de ce décret ;

-s'agissant de la chasse, par un arrêté du 6 novembre 2020, le préfet du Gard, compétent en la matière, vient d'autoriser la chasse de certains gibiers, notamment de certaines espèces nuisibles ;

*et les observations de M. Darlot, maire de la commune de Saint-Bresson, qui a développé oralement son argumentation écrite, en maintenant son argumentation et en précisant que :

-en cette période de pandémie, la communication de l'Etat est insuffisante et porteuse d'angoisses, alors qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre la protection sanitaire et la protection psychologique de la population ; cela explique l'édiction de son arrêté et sa motivation, son rôle de maire étant de rassurer une population qui a confiance en lui ;

-s'agissant du commerce, son arrêté a certes une portée symbolique pour une très petite commune de 85 habitants en hiver, mais c'est un signal fort ; s'agissant des lieux de culte, des personnes âgées pratiquantes du village ont besoin d'un soutien psychologique, l'Eglise faisant tout de même 250 m2 ; s'agissant de la salle communale, son ouverture pour jouer aux cartes a aussi une portée symbolique, mais c'est également un signal fort ;

-en ce qui concerne la chasse, le nombre de sangliers recensés sur le territoire communal, lesquels causent des dégâts importants, est le triple du nombre d'habitants ; en outre, à Saint-Bresson, la chasse est une activité réellement associative et pédagogique ;

-ainsi et dans ces conditions, son arrêté municipal complète localement la position de l'Etat plus qu'il ne la contre, dès lors que les mesures de police en cause ne peuvent être décidées intégralement par une autorité centralisée.

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 3^e 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.

En ce qui concerne la demande en référé :

6. En l'espèce, par arrêté du 5 novembre 2020, le maire de Saint-Bresson, faisant usage de ses pouvoirs de police administrative générale, a autorisé, avec respect impératif des protocoles sanitaires, la réouverture immédiate des commerces et services de proximité, les cérémonies religieuses publiques et la célébration des rites dans tous les lieux de culte avec une assistance maximale de 30 personnes, ainsi que les activités associatives, sociales culturelles ou ludiques en plein air, ou dans la salle communale dans la limite de 17 participants, ainsi que la reprise sans délai de la chasse avec en tant que besoin activité cynégétique.

7. Le maire de Saint-Bresson a motivé cet arrêté de police en faisant état de la nécessité de prendre localement des mesures propres à limiter la propagation de la COVID-19, de la nécessité de respecter l'Etat de droit et les libertés fondamentales, de la nécessité de ne pas organiser la survenance et l'explosion de multiples pathologies de substitution, de la nécessité d'assurer un avenir paisible et prospère aux populations concernées, de la nécessité d'assurer à la population l'accès à tous biens et services dont elle a besoin en respectant les libertés professionnelle et d'entreprendre, de la nécessité du respect des droits fondamentaux relatifs aux libertés de conscience, de croyance, d'association de respect de la vie privée et, enfin, de la nécessité de protéger l'environnement et l'exercice de la chasse.

8. En l'état de l'instruction, les moyens tirés de la méconnaissance, d'une part, du décret modifié n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 en ses articles 4, 37 et 47, d'autre part, des articles R. 424-1 à R. 424-8 du code de l'environnement, sont propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué dans son intégralité. Il en résulte que le préfet du Gard est fondé à en demander la suspension de l'exécution.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté attaqué du maire de Saint-Bresson en date du 5 novembre 2020 est suspendue.

Article 2: La présente ordonnance sera notifiée au préfet du Gard et à la commune de Saint-Bresson.

Copie en sera adressée au procureur de la République près le tribunal judiciaire d'Alès, 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 du Gard 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.