

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2007774

PREFET de L'AIN

**M. Vincent-Marie Picard
Juge des référés**

**Audience du 6 novembre 2020
Ordonnance 6 novembre 2020**

C-RB

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 2 novembre 2020, le préfet de l'Ain demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions des articles L. 554-1 du code de justice administrative et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 31 octobre 2020 pris par le maire de Champagne-en-Valromey (01260) autorisant le maintien de l'ouverture des commerces autres qu'alimentaires implantés sur le territoire de la commune, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette mesure.

Il soutient que :

- s'agissant des établissements recevant du public relevant de la catégorie M (magasin de vente, centre commerciaux), l'article 37 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prévoit qu'ils ne peuvent accueillir du public que pour les activités considérées comme « essentielles » ;
- le maire de Champagne-en-Valromey a, par l'arrêté contesté, autorisé l'ouverture de l'ensemble des commerces sur la commune, pour une durée indéterminée ;
- il résulte des dispositions ci-dessus que seuls les commerces dont l'activité est visée à l'article 37 du décret du 29 octobre 2020 sont autorisés ; en tant qu'il « autorise » les autres établissements recevant du public relevant de la catégorie M à accueillir du public, l'arrêté contesté méconnaît manifestement les dispositions du décret précité ;
- même s'il ne s'agit pas d'une condition pour la mise en œuvre de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, il y a urgence à statuer ; l'arrêté contesté encourage à des comportements pénalement réprimés ; les mesures générales prescrites par le décret du 29 octobre 2020 font l'objet d'un réexamen permanent et leur efficacité pour juguler le développement de la pandémie sur le territoire suppose une application immédiate ; il est de nature à favoriser les comportements sinon dangereux, du moins préjudiciables à l'amélioration de la situation sanitaire.

Par un mémoire enregistré le 5 novembre 2020, la commune de Champagne-en-Valromey conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le décret du 29 octobre 2020 est illégal ; il crée une rupture d'égalité entre commerçants locaux de produits dits « non-essentiels » et grandes surfaces, autorisées quant à elles à vendre ce type de produits ; la légalité d'un acte administratif est appréciée à la date de son édicition ; lors du premier confinement les grandes surfaces ont déjà bénéficié de cet avantage concurrentiel ; les commerçants locaux sont tout aussi à même d'assurer le respect des gestes barrières au sein de leurs commerces, afin de préserver la salubrité publique ; une mesure de police doit être proportionnée aux effets recherchés, sans être générale et absolue ;
- le maire peut prendre des mesures de police supplémentaires si celles-ci sont justifiées par des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendant l'édiction indispensable ; elle est une commune rurale de 821 habitants, soit une densité de 45 habitants / km² ; les commerces dits « *non essentiels* », au sens du décret du 29 octobre 2020, sont très peu nombreux et concernent uniquement le salon de coiffure, le fleuriste et le magasin de vêtements/literie, dans une commune comportant un total de 16 commerces ; il n'y a pas de risque patent pour la santé publique du seul fait de l'ouverture des commerces non essentiels, lesquels ont au surplus déjà lourdement investi en mesure préventives d'hygiène (gel hydroalcoolique, plexiglas, etc.) ; des raisons impérieuses liées à des circonstances locales justifiaient l'ouverture sur le territoire communal des commerces dits « non-essentiels » ; à la date d'édiction de l'arrêté en cause, les hypermarchés et supermarchés étaient quant à eux autorisés à fournir les produits des commerces non-essentiels, sans qu'aucune fermeture administrative ne leur soit imposée ;
- le décret du 29 octobre 2020 a pour effet d'encourager les habitants de la commune à se diriger vers les grandes surfaces situées à plusieurs kilomètres alors même que celles-ci sont déjà très fréquentées, compromettant ainsi la cohérence et l'efficacité des mesures prises ; l'arrêté litigieux favorise le respect des gestes barrières et mesures de distanciation physique ; en limitant les déplacements des habitants à des commerces de proximité peu fréquentés et permettant d'assurer le respect de ces règles ; le décret est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Vu les autres pièces du dossier, notamment la requête en annulation enregistrée sous le n° 2007752.

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire ;
- 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, notamment ses articles 37 à 41 ;
- le décret n° 2020-1331 du 2 novembre 2020 modifiant le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;

- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle le président du tribunal a désigné M. Picard, président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Picard ;
- les observations de Me Aubert, pour la commune de Champagne-en-Valromey, qui a repris et maintenu l'ensemble des moyens, arguments ou conclusions exposés dans ses écritures.

Après avoir prononcé, à l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction.

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. " (...) ».*

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. 3131-15 du même code : « *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 de ce code 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 du même code : « *Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilier 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 habilier 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 visé plus haut 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.

3. Le décret du 29 octobre 2020 mentionné ci-dessus prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Son article 1^{er} prévoit que : « (...) II. - *Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures. Dans les cas où le port du masque n'est pas prescrit par le présent décret, le préfet de département est habilité à le rendre obligatoire, sauf dans les locaux d'habitation, lorsque les circonstances locales l'exigent.* ». L'article 37 de ce même décret, dans sa version alors applicable, prévoit que les magasins de vente, relevant de la catégorie M, mentionnée par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation, ne peuvent accueillir du public que pour leurs activités de livraison et de retrait de commandes ou pour les activités suivantes : « *Entretien, réparation et contrôle technique de véhicules automobiles, de véhicules, engins et matériels agricoles ; - Commerce d'équipements automobiles ; Commerce et réparation de motocycles et cycles ; Fourniture nécessaire aux exploitations agricoles ; Commerce de détail de produits surgelés ; Commerce d'alimentation générale ; Supérettes ; Supermarchés ; Magasins multi-commerces ; Hypermarchés ; Commerce de détail de fruits et légumes en magasin spécialisé ; Commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé ; Commerce de détail de poissons, crustacés et mollusques en magasin spécialisé ; Commerce de détail de pain, pâtisserie et confiserie en magasin spécialisé ; Commerce de détail de boissons en magasin spécialisé ; Autres commerces de détail alimentaires en magasin spécialisé ; Commerce de détail de carburants et combustibles en magasin spécialisé, boutiques associées à ces commerces pour la vente de denrées alimentaires à emporter, hors produits alcoolisés, et équipements sanitaires ouverts aux usagers de la route ; Commerce de détail d'équipements de l'information et de la communication en magasin spécialisé ; Commerce de détail d'ordinateurs, d'unités périphériques et de logiciels en magasin spécialisé ; Commerce de détail de matériels de télécommunication en magasin spécialisé ; Commerce de détail de matériaux de construction, quincaillerie, peintures et verres en magasin spécialisé ; Commerce de détail de textiles en magasin spécialisé ; Commerce de détail de journaux et papeterie en magasin spécialisé ; Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé ; Commerce de détail d'articles médicaux et orthopédiques en magasin spécialisé ; Commerces de détail d'optique ; Commerces de graines, engrais, animaux de compagnie et aliments pour ces animaux en magasin spécialisé ; Commerce de détail alimentaire sur éventaires sous réserve, lorsqu'ils sont installés sur un marché, des dispositions de l'article 38 ; Commerce de détail de produits à base de tabac, cigarettes électroniques, matériels et dispositifs de vapotage en magasin spécialisé ; Location et location-bail de véhicules automobiles ; Location et location-bail d'autres machines, équipements et biens ; Location et location-bail de machines et équipements agricoles ; Location et location-bail de machines et équipements pour la construction ; Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques ; Réparation d'ordinateurs et d'équipements de communication ; Réparation d'ordinateurs et d'équipements périphériques ; Réparation d'équipements de communication ; Blanchisserie-teinturerie ; Blanchisserie-teinturerie de gros ; Blanchisserie-teinturerie de détail ; Activités financières et d'assurance ; Commerce de gros. (...) ». Le point II de l'article 37, modifié par le décret ci-dessus du 2 novembre 2020, précise que, désormais, les centres commerciaux, les supermarchés, les magasins multi-commerces, les hypermarchés et magasins de plus de 400 m² relevant de la catégorie M, mentionnée par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation, ne peuvent accueillir du public que pour les activités mentionnées au I de ce même article, dont les septième à onzième alinéas sont supprimés, ainsi que pour la vente de produits de toilette, d'hygiène, d'entretien et de produits de puériculture.*

4. 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 (...)* ». 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 : (...) 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (...); 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 (...).* » Par ailleurs, l'article L. 2215-1 du même code dispose que le représentant de l'Etat dans le département « *peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique* », sous réserve, lorsque ce droit est exercé à l'égard d'une seule commune, d'une mise en demeure préalable restée sans résultat et qu'il est « *seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune et peut se substituer au maire.* »

5. 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.

6. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édition indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat. Dans cette perspective, les mesures prises par l'autorité de police générale ne peuvent être que plus rigoureuses que celles prises par les autorités compétentes de l'Etat dans le cadre de leurs pouvoirs de police spéciale en vue de mettre fin à la catastrophe sanitaire.

7. En l'état de l'instruction, et sans qu'il y ait lieu de se prononcer explicitement sur les moyens en défense de la commune, qui mettent en cause la légalité du décret du 29 octobre 2020, le moyen invoqué par le préfet de l'Ain, tiré de ce que l'arrêté litigieux autorise l'exploitation d'autres commerces que ceux dont l'activité est visée à l'article 37 de ce décret, paraît de nature à faire sérieusement douter de sa légalité.

8. Dans ces conditions et, même si la commune de Champagne-en-Valromey juge regrettable l'impossibilité pour les autorités compétentes de proportionner la rigueur des mesures sanitaires à la taille des collectivités concernées, compte tenu notamment de leur population, le préfet de l'Ain est fondé à demander que soit provisoirement suspendue l'exécution de l'arrêté du 31 octobre 2020.

9. Les conclusions présentées par la commune de Champagne-en-Valromey au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du maire de Champagne-en-Valromey du 31 octobre 2020 est suspendue.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Champagne-en-Valromey au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de l'Ain et à la commune de Champagne-en-Valromey.

Fait à Lyon le 6 novembre 2020.

Le juge des référés,

Le greffier,

V.-M. Picard

R. Bellenguer

La République mande et ordonne au préfet de l'Ain 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.

Pour expédition,
Un greffier