

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N°2004875

PRÉFET DE L'HÉRAULT
c/ commune de Béziers

M. Jérôme Charvin
Juge des référés

Ordonnance du 4 novembre 2020

54-035-02-03-01
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 31 octobre 2020 et un bordereau de pièces enregistré le 3 novembre 2020, le préfet de l'Hérault demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la suspension de l'arrêté en date du 31 octobre 2020 par lequel le maire de Béziers a autorisé la réouverture des commerces non-alimentaires à compter du 31 octobre 2020.

Il soutient qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué dès lors que :

- le maire était incompétent pour adopter une mesure dérogeant aux restrictions prescrites par le décret du 29 octobre 2020 ;
- la décision attaquée a été prise en méconnaissance des dispositions de l'article 37 du décret du 29 octobre 2020 ;
- elle est de nature à susciter des troubles à l'ordre public.

Par un mémoire enregistré le 2 novembre 2020, la commune de Béziers conclut au rejet de la requête et demande en outre qu'il soit enjoint au préfet de rouvrir en urgence les commerces et établissements recevant du public « non-essentiels ».

Elle soutient que :

- la requête du préfet est irrecevable en tant, d'une part, qu'elle n'est dirigée que contre une intention du maire de prendre un arrêté, lequel n'a pas été transmis au contrôle de légalité, n'a fait l'objet d'aucune mesure de publicité et n'est dès lors pas exécutoire, et, d'autre part, qu'il n'est pas établi que la demande de suspension est assortie d'une requête en annulation ;
- les moyens soulevés par le préfet de l'Hérault ne sont pas fondés.

Vu :

- le déféré enregistré le 31 octobre 2020, sous le n° 2004889, par lequel le préfet de l'Hérault demande l'annulation de la décision attaquée ;
- les autres pièces du dossier.

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 ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Charvin, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 3 novembre 2020 :

- le rapport de M. Charvin,
- les observations du préfet de l'Hérault, qui persiste dans ses conclusions, par les mêmes moyens, fait en outre valoir que sa requête est bien recevable et demande par ailleurs au tribunal d'enjoindre au maire de Béziers de respecter la décision du tribunal et de lui enjoindre de faire part aux lecteurs et administrés, sur son compte twitter et sur le site internet de la commune, de l'état du droit applicable suite à la décision du tribunal, et ce dans le respect de la liberté d'expression et en prenant soin d'éviter l'expression de tout propos diffamant à l'encontre tant du corps préfectoral que des magistrats administratifs, sous astreinte de 20 000 euros par jour pendant 2 jours puis 30 000 euros par jour à compter du troisième jour d'irrespect de la décision,
- et les observations de M. Ménard, maire de Béziers, qui persiste dans ses écritures.

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

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté en date du 31 octobre 2020, le maire de Béziers a autorisé la réouverture de l'ensemble des commerces non-alimentaires de la ville de Béziers à compter du 31 octobre 2020 à 9 heures. Par la présente requête, le préfet de l'Hérault demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, d'en suspendre l'exécution.

2. Aux termes du 1^{er} alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.* ». L'article L. 554-1 du code de justice administrative dispose que : « *Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3^{ème} 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.* » (...) ».

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Béziers :

3. L'arrêté contesté dans la présente instance comporte la signature du maire de Béziers et ne constitue ainsi pas, contrairement à ce qui est soutenu en défense, une simple intention de prendre un arrêté d'ouverture des commerces non alimentaires à Béziers. La circonstance que cet arrêté n'aurait pas fait l'objet d'une transmission aux services de la préfecture ni n'aurait été rendu exécutoire n'est pas davantage de nature à le faire regarder comme une décision inexistante insusceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir. En tout état de cause, cet arrêté a bien été transmis aux services préfectoraux dans le cadre du contrôle de légalité, ainsi qu'en atteste l'accusé de réception émis le 31 octobre 2020 sur l'application « Actes ». Par suite, la fin de non-recevoir opposée à ce titre par la commune de Béziers doit être écartée.

4. Il ressort des pièces du dossier que, par une requête enregistrée le 31 octobre 2020, sous le n° 2004889, le préfet de l'Hérault a formé un recours en annulation contre l'arrêté du maire de Béziers objet du présent référé. Ainsi, la fin de non-recevoir tirée de ce que le préfet ne peut demander la suspension de l'exécution d'un acte dont il n'a pas préalablement demandé l'annulation manque en fait et doit être écartée.

Sur la demande de suspension :

5. Aux termes de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, introduit par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : « *L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire (...) 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, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut notamment, aux seules fins de garantir la santé publique : « *1° Réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules et réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage ; 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ; 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ; 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ; 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 ; 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature (...)* ». 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° 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 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° à 9° 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.* » Par un décret du 14 octobre 2020, le Président de la République a déclaré l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire de la République à compter du 17 octobre 2020 à 0 heure. Par un décret du 29 octobre 2020, le Premier ministre a prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de cet état d'urgence sanitaire.

6. Il résulte de ces dispositions que 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.

7. 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 (...) et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.* ». Aux termes de l'article L. 2122-2 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 (...).* ».

8. Les dispositions précitées 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 pour édicter les mesures visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne des mesures supplémentaires au titre de son pouvoir de police générale, 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. L'existence de cette police spéciale fait également obstacle à ce que le maire prenne des mesures, au titre de son pouvoir de police générale, moins restrictives que celles adoptées par les autorités compétentes de l'Etat.

9. Il résulte des dispositions de l'article 37 du décret du 29 octobre 2020 que l'accueil du public dans les établissements relevant de la catégorie M, « magasins de vente, centres commerciaux », du règlement pris pour l'application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation, n'est autorisé, en dehors des livraisons et retraits de commandes, que pour ceux d'entre eux qui assurent une activité de distribution de biens et services de première nécessité. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions par l'arrêté contesté en tant qu'il autorise, sur l'ensemble de son territoire communal, l'ouverture des commerces non-alimentaires, est, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

10. Il résulte de ce qui précède que les conclusions aux fins de suspension de l'exécution de la décision attaquée doivent être accueillies.

Sur les conclusions présentées en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :

11. La présente ordonnance, qui fait droit aux conclusions de la requête du préfet de l'Hérault tendant à la suspension des effets de l'arrêté du maire de Béziers du 31 octobre 2020, n'implique aucune mesure d'exécution. Par suite, il y a lieu de rejeter les conclusions aux fins d'injonction présentées sur le fondement des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative par le préfet de l'Hérault ainsi que, en tout état de cause, celles présentées sur le même fondement par le maire de Béziers.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du maire de Béziers en date du 31 octobre 2020 est suspendue jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cet arrêté.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Béziers sur le fondement des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de l'Hérault et à la commune de Béziers.

Fait à Montpellier, le 4 novembre 2020.

Le juge des référés,

La greffière,

J. Charvin

A. Lacaze

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault 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 conforme,
Montpellier, le 4 novembre 2020,
La greffière,

A. Lacaze