

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

**N°2004878**

---

**PRÉFET DES PYRENEES-ORIENTALES**  
c/ commune de Perpignan

---

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 et un mémoire complémentaire enregistrés les 31 octobre et 3 novembre 2020, le préfet des Pyrénées-Orientales, représenté par Me Nivet, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté, non daté, n° CM/2020/96 par lequel le maire de Perpignan a autorisé l'ouverture des commerces du centre-ville de sa commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Perpignan une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

- à défaut de préciser la base légale de sa décision, le maire est incompétent ;
- l'arrêté contesté est entaché d'une erreur de fait dès lors qu'il se fonde sur des éléments matériellement inexistantes ;
- il ne répond à aucun motif impérieux propre à la commune et ne s'inscrit pas en cohérence avec les mesures prises par les autorités de l'Etat dans l'exercice de leurs pouvoirs de police sanitaire spéciale de lutte contre les pandémies ;
- en édictant une mesure de police moins sévère que les mesures prescrites par les dispositions de l'article 37 du décret du 29 octobre 2020 auxquelles il contrevient directement, le maire a entaché sa décision d'une erreur de droit.

Par un mémoire enregistré le 3 novembre 2020, la commune de Perpignan conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés par le préfet des Pyrénées-Orientales n'est fondé.

Vu :

- le déferé enregistré le 31 octobre 2020, sous le n° 2004891, par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales 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 de Me X, représentant le préfet des Pyrénées-Orientales, qui persiste dans ses conclusions, par les mêmes moyens,
- et les observations de M. Aliot, maire de Perpignan, qui persiste dans ses écritures.

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

Considérant ce qui suit :

1. Le préfet des Pyrénées-Orientales demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté non daté n° CM/2020/96 par lequel le maire de Perpignan a autorisé l'ouverture des commerces du centre-ville de sa commune.

Sur la demande de suspension :

2. Aux termes 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<sup>ème</sup> 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. » (...) ».*

3. 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 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° 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 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. »* 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.

4. 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.

5. 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 (...)* ».

6. 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.

7. 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 le centre-ville de son territoire communal, l'ouverture de tous les commerces, quelle que soit leur activité, est, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

8. 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 frais liés au litige :

9. L'article L. 761-1 du code de justice administrative dispose que : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

10. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Perpignan la somme demandée par l'Etat au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté n° CM/2020/96 du maire de Perpignan 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 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Pyrénées-Orientales et à la commune de Perpignan.

Fait à Montpellier, le 4 novembre 2020.

Le juge des référés,

La greffière,

J. Charvin

A. Lacaze

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Orientales 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