

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N°2100630,2100631,2100632,2100633

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES PYRENEES-ORIENTALES
c/ commune de Perpignan

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jérôme Charvin
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 15 février 2021

54-035-02-03-01
C

Vu la procédure suivante :

I) Par une requête enregistrée sous le numéro 2100630 le 8 février 2021 et un bordereau de pièces complémentaires enregistré le 9 février 2021, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du maire de Perpignan en date du 8 février 2021 autorisant l'ouverture du musée des monnaies et médailles Joseph Puig sous condition d'un protocole sanitaire renforcé.

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

- celui-ci est entaché d'erreur de droit dans la mesure où il méconnaît les dispositions de l'article 45 du décret du 29 octobre 2020 ;
- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il est de nature à compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat.

Par un mémoire enregistré le 13 février 2021, la commune de Perpignan conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle viole le principe du privilège du préalable et constitue un détournement de procédure dans la mesure où les dispositions de l'article 29 du décret du 29 octobre 2020 permettaient au préfet de prononcer lui-même la fermeture des établissements visés par les arrêtés contestés ;
- aucun des moyens soulevés par le préfet des Pyrénées-Orientales n'est fondé.

II) Par une requête enregistrée sous le numéro 2100631 le 8 février 2021 et un bordereau de pièces complémentaires enregistré le 9 février 2021, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du maire de Perpignan en date du 8 février 2021 autorisant l'ouverture du muséum d'histoire naturelle sous condition d'un protocole sanitaire renforcé.

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

- celui-ci est entaché d'erreur de droit dans la mesure où il méconnaît les dispositions de l'article 45 du décret du 29 octobre 2020 ;
- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il est de nature à compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat.

Par un mémoire enregistré le 13 février 2021, la commune de Perpignan conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle viole le principe du préalable et constitue un détournement de procédure dans la mesure où les dispositions de l'article 29 du décret du 29 octobre 2020 permettaient au préfet de prononcer lui-même la fermeture des établissements visés par les arrêtés contestés ;
- aucun des moyens soulevés par le préfet des Pyrénées-Orientales n'est fondé.

III) Par une requête enregistrée sous le numéro 2100632 le 8 février 2021 et un bordereau de pièces complémentaires enregistré le 9 février 2021, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du maire de Perpignan en date du 8 février 2021 autorisant l'ouverture du musée Hyacinthe Rigaud sous condition d'un protocole sanitaire renforcé.

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

- celui-ci est entaché d'erreur de droit dans la mesure où il méconnaît les dispositions de l'article 45 du décret du 29 octobre 2020 ;
- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il est de nature à compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat.

Par un mémoire enregistré le 13 février 2021, la commune de Perpignan conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle viole le principe du préalable et constitue un détournement de procédure dans la mesure où les dispositions de l'article 29 du décret du 29 octobre 2020 permettaient au préfet de prononcer lui-même la fermeture des établissements visés par les arrêtés contestés ;
- aucun des moyens soulevés par le préfet des Pyrénées-Orientales n'est fondé.

IV) Par une requête enregistrée sous le numéro 2100633 le 8 février 2021 et un bordereau de pièces complémentaires enregistré le 9 février 2021, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du maire de Perpignan en date du 8 février 2021 autorisant l'ouverture du musée de la Casa Pairal sous condition d'un protocole sanitaire renforcé.

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

- celui-ci est entaché d'erreur de droit dans la mesure où il méconnaît les dispositions de l'article 45 du décret du 29 octobre 2020 ;
- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il est de nature à compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat.

Par un mémoire enregistré le 13 février 2021, la commune de Perpignan conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle viole le principe du préalable et constitue un détournement de procédure dans la mesure où les dispositions de l'article 29 du décret du 29 octobre 2020 permettaient au préfet de prononcer lui-même la fermeture des établissements visés par les arrêtés contestés ;
- aucun des moyens soulevés par le préfet des Pyrénées-Orientales n'est fondé.

Vu :

- les référés enregistrés le 9 février 2021 par lesquels le préfet des Pyrénées-Orientales demande l'annulation des décisions attaquées ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire ;
- 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 15 février 2021 :

- le rapport de M. Charvin,
- les observations de M. 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 le 15 février 2021 à 11 heures 30.

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 quatre arrêtés du 8 février 2021 par lesquels le maire de Perpignan a autorisé l'ouverture du musée des monnaies et médailles Joseph Puig, du muséum d'histoire naturelle, du musée Hyacinthe Rigaud et du musée de la Casa Pairal sous condition d'un protocole sanitaire renforcé.

Sur la jonction :

2. Les requêtes présentent à juger des questions communes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

Sur les circonstances et le cadre du litige :

3. Aux termes de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, issu de 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 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* ». L'article L. 3131-13 du même code dispose que : « *L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. Les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques. / (...) / La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 131-19* ». Aux termes du I de l'article L. 3131-15 du même code : « *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* ». Ce même article précise à son III que les mesures prises en application de ses dispositions « *sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* » et « *qu'il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires* ».

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit le ministre chargé de la santé puis le Premier ministre à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Pour faire face à l'aggravation de l'épidémie, la loi du 23 mars 2020 a créé un régime d'état d'urgence sanitaire, défini aux articles L. 3131-12 à L. 3131-20 du code de la santé publique, et a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020. La loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ces dispositions a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020.

5. Une nouvelle progression de l'épidémie a conduit le Président de la République à prendre le 14 octobre dernier, sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, un décret déclarant l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre sur l'ensemble du territoire national. L'article 1^{er} de la loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire a prorogé l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 inclus. Le Premier ministre a pris, sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, le décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'urgence sanitaire. Aux termes du I de l'article 45 de ce décret : « *Les établissements relevant des catégories mentionnées par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation figurant ci-après ne peuvent accueillir du public : (...) 4° Etablissements de type Y : Musées, salles destinées à recevoir des expositions à vocation culturelle (scientifique, technique ou artistique, etc.), ayant un caractère temporaire* ».

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

6. Aux termes de l'article 29 du décret du 29 octobre 2020 : « *Le préfet de département est habilité à interdire, à restreindre ou à réglementer, par des mesures réglementaires ou individuelles, les activités qui ne sont pas interdites en vertu du présent titre. Lorsque les circonstances locales l'exigent, le préfet de département peut en outre fermer provisoirement une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunions, ou y réglementer l'accueil du public. Le préfet de département peut, par arrêté pris après mise en demeure restée sans suite, ordonner la fermeture des établissements recevant du public qui ne mettent pas en œuvre les obligations qui leur sont applicables en application du présent décret* ».

7. En application de ces dispositions le préfet peut réglementer ou ordonner la fermeture des seuls établissements dont l'activité ne serait pas interdite par ce même décret. Ainsi, et dès lors que la fermeture des musées est interdite par l'article 45 dudit décret, les requêtes susvisées du préfet des Pyrénées-Orientales, qui ne pouvait faire usage des pouvoirs dont il dispose en application de l'article 29 précité pour prononcer lui-même la fermeture des musées, tendant à solliciter du juge des référés la suspension des arrêtés du maire de Perpignan autorisant l'ouverture des musées sont bien recevables. Par suite, les deux fins de non-recevoir opposées en défense tirées de la méconnaissance du « principe du privilège du préalable » et du « détournement de procédure » doivent être écartées.

Sur la demande de suspension :

8. 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^{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. » (...) ».*

9. Il résulte des dispositions de l'article 45 du décret du 29 octobre 2020 que l'accueil du public dans les établissements relevant de la catégorie Y, « musées, salles destinées à recevoir des expositions à vocation culturelle (scientifique, technique ou artistique, etc), ayant un caractère temporaire », du règlement pris pour l'application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation, n'est pas autorisé. Par suite, et dès lors qu'il est constant que le musée des monnaies et médailles Joseph Puig, le muséum d'histoire naturelle, le musée Hyacinthe Rigaud et le musée de la Casa Pairal constituent des établissements relevant de la catégorie Y, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions par les arrêtés contestés du 8 février 2021 qui autorisent leur ouverture est, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de ces décisions, sans qu'y fasse obstacle la mise en place de protocoles sanitaires particulièrement stricts diminuant ainsi fortement le risque de transmission du virus dans ces établissements ou une évolution favorable du contexte sanitaire, qui, si elles sont susceptibles de remettre en cause l'appréciation portée par le Premier ministre sur la fermeture de ce type d'établissement, ne peuvent permettre à un maire de procéder lui-même à cette ouverture.

10. Il résulte de ce qui précède que les conclusions aux fins de suspension de l'exécution des arrêtés du 8 février 2021 du maire de Perpignan doivent être accueillies.

ORDONNE :

Article 1^{er}: L'exécution des arrêtés du maire de Perpignan du 8 février 2021 autorisant l'ouverture du musée des monnaies et médailles Joseph Puig, du muséum d'histoire naturelle, du musée Hyacinthe Rigaud et du musée de la Casa Pairal est suspendue jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de ces arrêtés.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Pyrénées-Orientales et à la commune de Perpignan.

Fait à Montpellier, le 15 février 2021.

Le juge des référés,

La greffière,

J. Charvin

L. Bascunana

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 15 février 2021,
La greffière,

L. Bascunana