

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2007838

PREFET DU NORD

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS


Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 6 novembre 2020

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 novembre 2020, le préfet du Nord demande au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 30 octobre 2020 par lequel le maire de la commune de Faches-Thumesnil a autorisé l'ensemble des établissements recevant du public relevant de la catégorie M à demeurer ouverts, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision.

Il soutient que :

- par décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, le Premier ministre a prescrit, sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, les mesures générales nécessaires pour faire face à l'état d'urgence sanitaire déclaré sur le territoire de la République le 14 octobre 2020 ; ce décret comporte un article 37 dans lequel il a listé les activités considérées comme essentielles pour lesquelles les établissements recevant du public relevant de la catégorie M (magasins de vente, centres commerciaux) étaient autorisés à continuer à recevoir du public ;
- l'arrêté litigieux méconnaît les dispositions de l'article 37 du décret du 29 octobre 2020 en ce qu'il autorise les établissements relevant de la catégorie M, et dont les activités ne sont pas considérées comme essentielles, à recevoir du public et est par conséquent manifestement incompatible avec une norme juridique supérieure ;
- le maire n'avait pas compétence pour l'édicter ;
- l'urgence à suspendre est manifeste dès lors que l'arrêté en cause est source de confusion tant pour les commerçants que pour le public et peut les conduire à adopter des comportements pénalement répréhensibles, et qu'il est de nature à favoriser des comportements préjudiciables à l'amélioration de la situation sanitaire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 novembre 2020, la commune de Faches-Thumesnil, représentée par Me Borg, conclut au rejet du référé sur déféré.

Elle soutient que :

- la hiérarchie des normes ne trouve à s'appliquer qu'à condition que la norme supérieure ne soit pas illégale car, dans ce cas, elle est inopposable au maire dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de police générale ;
- en l'espèce, le décret du 29 octobre 2020 est illégal en ce qu'il est attentatoire au principe d'égalité devant la loi et porte par ailleurs une atteinte disproportionnée au principe de liberté du commerce et de l'industrie ;
- c'est le décret du 29 octobre 2020 et non l'arrêté pris par le maire qui vient créer de la confusion et un risque d'arbitraire.

Le président du tribunal a désigné [REDACTED] vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

Vu 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 ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 ;
- le décret n° 2010-1310 du 29 octobre 2020 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 6 novembre 2020, à 8 heures 30 :

- le rapport de [REDACTED] juge des référés ;
- les observations de M. Iragnes, représentant le préfet du Nord, qui reprend les faits, conclusions et moyens de la requête et indique que la situation sanitaire est très préoccupante dans le département du Nord, que des motivations liées à la volonté de restaurer une égalité de traitement devant la loi considérée comme étant non assurée ne sauraient justifier de ne pas respecter un décret et que le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier a suspendu un arrêté semblable ;
- les observations de Me Borg, représentant la commune de Faches-Thumesnil, qui reprend les faits, conclusions et moyens du mémoire en défense et indique que les décisions prises par les maires ont conduit le Premier ministre à modifier le décret du 29 octobre 2020, ce qui a conduit à rétablir partiellement l'égalité de traitement bafouée par un texte mal préparé et manquant de lisibilité ; que le maire s'attache à faire respecter les gestes barrières et à assurer la protection de la population ; que la loi Elan a fait de la revalorisation des centres-villes un objectif prioritaire ; qu'il est demandé à titre subsidiaire de prononcer un non-lieu à statuer dès lors que l'arrêté en litige a cessé de produire ses effets depuis que l'égalité de traitement a été rétablie par le Premier ministre.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience en application du premier alinéa de l'article R. 522-8 du code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 30 octobre 2020, le maire de Faches-Thumesnil a autorisé les établissements recevant du public de la catégorie M à demeurer ouverts. Par la présente requête, le préfet du Nord 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.* » 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. " (...)* ».

Sur l'exception de non-lieu à statuer :

3. La commune soutient que l'entrée en vigueur, le 2 novembre 2020, de la version modifiée du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 a eu pour effet de rétablir partiellement l'égalité de traitement entre les commerces et que, par voie de conséquence de cette entrée en vigueur, l'arrêté pris par le maire le 30 octobre 2020 a cessé de produire ses effets dès lors qu'il prescrit, en son article 1^{er}, qu'il autorise les établissements recevant du public relevant de la catégorie M à demeurer ouverts « jusqu'à ce que l'égalité de traitement soit rétablie ». Toutefois, cette formule imprécise ne saurait signifier que le maire a entendu fixer une date à laquelle l'arrêté cesserait de produire ses effets et a fortiori encore moins que cette date serait liée à l'entrée en vigueur de modifications apportées au décret du 29 octobre 2020 du Premier ministre. Par suite, l'exception de non-lieu à statuer doit être écartée.

Sur les conclusions à fin de suspension :

4. D'une part, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a introduit dans le titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique un chapitre Ier bis relatif à l'état d'urgence sanitaire, comprenant les articles L. 3131-12 à L. 3131-20. L'article L. 3131-12 de ce code dispose que : « *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.* ». En application des dispositions de l'article L. 2131-13 de ce code, l'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres. 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 du même 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 : « *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. (...)* ». Par un décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020, publié au journal officiel de la République Française le 15 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. L'article 37 de ce décret dispose 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 limitativement énumérées.

5. 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. 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. Par les dispositions citées au point 4, 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. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 5, 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. Les dispositions prises, le cas échéant, doivent avoir pour objet de 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. L'existence de cette police spéciale fait également obstacle à ce que le maire, au titre de son pouvoir de police générale, remette en cause ou assouplisse les mesures prescrites par les autorités compétentes de l'Etat.

8. Décider de l'ouverture de l'ensemble des commerces a pour objet et effet de faire obstacle à la bonne application des mesures prescrites par le Premier ministre dans le décret du 29 octobre 2020 pour lutter contre l'épidémie de covid-19. Cela n'entre pas davantage dans le champ des compétences que l'article L. 2122-28 du code général des collectivités territoriales, visé dans l'arrêté attaqué, confie au maire dans le cadre des attributions qu'il exerce au nom de l'Etat. La circonstance alléguée que les dispositions en cause du décret n° 2020-1310 seraient illégales n'est pas de nature à ouvrir un droit pour le maire à excéder le champ de la compétence que lui a confié le législateur.

9. Il en résulte que les moyens tirés de ce que l'arrêté du 30 octobre 2020 du maire de Faches-Thumesnil autorisant les commerces autres que ceux expressément autorisés par l'article 37 du décret n° 2020-1310, situés sur le territoire communal, à demeurer ouverts à compter du 30 octobre 2020 méconnaît lesdites dispositions de l'article 37 du décret n° 2020-1310 et de ce qu'en l'édicte, le maire de la commune de Faches-Thumesnil a excédé la compétence qu'il détient en matière de police générale sont, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les conditions d'application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales étant réunies, il y a lieu de suspendre l'exécution de l'arrêté du 30 octobre 2020 du maire de Faches-Thumesnil.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du 30 octobre 2020 du maire de Faches-Thumesnil est suspendue, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cet arrêté.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet du Nord et à la commune de Faches-Thumesnil.

Lille, le 6 novembre 2020.

Le juge des référés,

signé

A thick black horizontal bar used to redact the signature of the judge.

La République mande et ordonne au préfet du Nord 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,
Le greffier,