

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANCY**

**N° 2002759**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**PREFET DE MEURTHE-ET-MOSELLE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme A... C...  
Juge des référés

La présidente du tribunal administratif,  
juge des référés

Ordonnance du 6 novembre 2020

135-01-015-03  
C

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 3 novembre 2020, le préfet de Meurthe-et-Moselle demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, de suspendre l'arrêté du 31 octobre 2020 par lequel le maire de la commune de Saint-Max a autorisé les commerces non-alimentaires de la ville à rester ouverts à compter du 31 octobre 2020, et jusqu'à ce que l'égalité de traitement soit rétablie.

Il fait valoir que :

- l'arrêté déféré méconnaît manifestement les dispositions du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, en tant qu'il autorise l'ouverture d'établissements recevant du public relevant de la catégorie M autres que ceux visés à l'article 37 de ce décret ;
- même s'il n'a pas à démontrer l'urgence qu'il y aurait à suspendre l'arrêté litigieux, il y a lieu de souligner que cette urgence existe dès lors que l'arrêté déféré encourage à des comportements pénalement réprimés et est de nature à favoriser des comportements dangereux ou du moins préjudiciables à l'amélioration de la situation sanitaire.

Vu :

- le déféré enregistré le 3 novembre 2020 sous le n° 2002760 par lequel le préfet Meurthe-et-Moselle demande l'annulation de l'arrêté du 31 octobre 2020 du maire de la commune de Saint-Max ;
- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 6 novembre 2020 à 10h15 :

- le rapport de Mme C...,

- les observations de M. B..., représentant le préfet de Meurthe-et-Moselle, qui reprend les conclusions et moyens de la requête et ajoute que le décret du 29 octobre 2020 a été corrigé le 2 novembre 2020 pour répondre à la question de l'inéquité de traitement entre les différentes formes de commerces, que la commune fait une critique globale de la gestion de la crise et des choix gouvernementaux, mais que la question en litige est de savoir si des maires peuvent prendre des décisions qui vont directement à l'encontre d'une politique sanitaire globale et nationale ;

- et les observations de M. D..., maire de la commune de Saint-Max, qui conclut au rejet du déféré. Il fait valoir que le décret du 29 octobre 2020 a mis rapidement l'ensemble du petit commerce dans la difficulté. Depuis le début, l'Etat a mal géré la crise et, étant proche de ses administrés, il comprend parfaitement le désarroi et l'incompréhension des commerçants devant des décisions arbitraires. Le décret du 2 novembre 2020 introduit des assouplissements, mais la part belle reste aux Gafa, qui ne paient pas d'impôts en France. Il ne s'agit pas d'opposer les différentes formes de commerces, mais de restaurer une équité entre eux ainsi que la liberté d'entreprendre. Les commerces de centre-ville ne sont pas un vecteur de la propagation du virus ni source de clusters. Ils se sentent en conséquence injustement montrés du doigt. Eu égard aux retours de sa ville, il est très inquiet en ce qui concerne le climat social. Il espère que l'action des maires permettra de faire bouger les lignes lorsque la situation sera réévaluée à la mi-novembre. L'Etat doit entendre l'exaspération profonde des élus qui doivent gérer cette crise sanitaire sans jamais être consultés.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience, à 10h35.

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. " (...) ».*

Sur le cadre juridique :

2. 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. ». Il résulte de l'article L. 3131-15 du même code que « 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 » prendre un certain nombre de mesures de restriction ou d'interdiction des déplacements, activités et réunions « strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu ». Le 5° de cet article permet notamment au Premier ministre d' « Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des 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° 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. ».*

3. 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 des solidarités et 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 mentionnée ci-dessus a créé un régime d'état d'urgence sanitaire aux articles L. 3131-12 à L.3131-20 du code de la santé publique et 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 inclus. L'évolution de la situation sanitaire a conduit à un assouplissement des mesures prises et la loi du 9 juillet 2020, a organisé un régime de sortie de cet état d'urgence.

4. Une nouvelle progression de l'épidémie a conduit le Président de la République à prendre, sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, le décret du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence à compter du 17 octobre 2020 à 00 heure sur l'ensemble du territoire national. Par un décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, le Premier ministre a prescrit un certain nombre des mesures définies à l'article L. 3131-15 du même code. L'article 37 de ce décret prévoit notamment 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 les activités, qu'il énumère limitativement, considérées comme des activités essentielles.

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 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. La police spéciale instituée par le législateur fait toutefois 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. Elle fait également obstacle à ce que le maire prenne des mesures, au titre de son pouvoir de police générale, qui assouplissent ou sont contraires à celles qui ont été adoptées ces autorités.

7. En l'espèce, par arrêté du 31 octobre 2020, le maire de Saint-Max, faisant usage de ses pouvoirs de police administrative générale, a autorisé l'ensemble des commerces non alimentaires situés sur le territoire de cette commune à rester ouverts à compter du 31 octobre 2020 aux motifs que les rayons non alimentaires et non essentiels des supermarchés et hypermarchés ne sont pas fermés et que cela entraîne une rupture d'égalité de traitement entre les supermarchés, les hypermarchés et les petits commerces non alimentaires et crée une pratique déloyale contraire aux décisions annoncées par le Président de la République.

8. Cet arrêté a ainsi pour objet et pour effet d'autoriser l'ouverture d'établissements commerciaux dont l'activité n'est pas considérée comme essentielle. Il méconnaît ainsi l'article 37 du décret du 29 octobre 2020, alors que, ainsi qu'il a été dit au point 5, le législateur a entendu confier en priorité au Premier ministre, et plus généralement aux autorités compétentes précitées de l'Etat, le soin de prendre, au titre de la police spéciale, les mesures qu'exige la lutte contre l'épidémie de covid-19 durant le temps de l'état d'urgence sanitaire.

9. D'une part, l'ensemble des mesures prévues par le décret du 29 octobre 2020 modifié le 2 novembre 2020, y compris celles relatives aux restrictions d'ouverture de commerces au public, constitue un dispositif de lutte contre la propagation de l'épidémie, cohérent et proportionné au regard de l'objectif de santé publique poursuivi. Par suite, le moyen de défense tiré de l'exception d'illégalité de ce décret ne peut être accueilli.

10. D'autre part, le maire de la commune de Saint-Max ne pouvait légalement se fonder sur des motifs tirés d'une rupture d'égalité ou d'équité ou des pratiques déloyales entre les super et les hypermarchés et les petits commerces pour assouplir les mesures prises par le Premier ministre liées à l'urgence sanitaire actuelle. Cet arrêté est en outre susceptible de compromettre la cohérence, l'efficacité et la lisibilité des mesures prises par les autorités compétentes de l'Etat pour lutter contre la catastrophe sanitaire, dès lors qu'il est de nature à accroître les déplacements du public en centre-ville, alors que les dispositions de l'article 37 du

décret du 29 octobre 2020 s'insèrent dans un dispositif global de lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19 par la restriction des déplacements de toute personne en dehors de son lieu de résidence.

11. Il résulte de tout ce qui précède qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 37 du décret n° 2010-1310 du 29 octobre 2020 est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté déféré, dont il y a lieu, par suite, de suspendre l'exécution.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté du 31 octobre 2020 du maire de la commune de Saint-Max autorisant les commerces non alimentaires de la ville à rester ouverts à compter du 31 octobre 2020 est suspendue.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de Meurthe-et-Moselle et à la commune de Saint-Max.

Fait à Nancy, le 6 novembre 2020.

Le juge des référés,

Corinne C...

La République mande et ordonne au préfet de Meurthe-et-Moselle 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.

