

**RIBUNAL ADMINISTRATIF
D'AMIENS**

N° 2100998

PREFETE DE L'OISE

M. Durand
Juge des référés

Ordonnance du 6 avril 2021

135-01-015-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif d'Amiens

Le président de la 4^{ème} chambre,
juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 20 mars 2021 et un mémoire enregistré le 30 mars 2021, la préfète de l'Oise représentée par Me Magnaval, demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions des articles L. 521-1 et L.521-3 du code de justice administrative et L.2131-6 du code général des collectivités territoriales :

1°) la suspension de l'arrêté municipal du 19 mars 2021 du maire de Compiègne relatif à la vente à l'étalage ;

2°) d'enjoindre au maire de Compiègne de communiquer par tous moyens aux commerçants qu'ils ne doivent plus recourir aux ventes à l'étalage ;

3°) la mise à la charge de la commune de Compiègne d'une somme de 2000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative, correspondant aux frais exposés par les services de la préfecture ;

La préfète soutient que :

- les dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales la dispensent de justifier de la condition d'urgence pour demander la suspension de l'acte attaqué ; toutefois elle entend souligner l'urgence particulière dans laquelle s'inscrit son déféré au regard du contexte sanitaire ;

- l'article 37 du décret n°2020-1310 du 29 octobre 2020 qui prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 interdit aux magasins de vente et centres commerciaux d'accueillir du public, à l'exception de ceux limitativement mentionnés au I de cet article ; l'arrêté du maire de Compiègne vise implicitement à autoriser l'ensemble des magasins de vente à servir sans restriction leurs clients sur la voie publique, en

contradiction avec les mesures prises visant à restreindre la liberté du commerce et d'entreprendre ; cette pratique est inappropriée car de nature à ralentir la circulation des piétons et des véhicules et à engendrer des attroupements contrevenant au principe de la distanciation sociale ;

- le maire de Compiègne devrait, dans le cadre de la police spéciale régie par l'article L.3131-15 du code de la santé publique, invoquer des circonstances locales particulières pour prendre des mesures indispensables en sus de celles imposées par l'autorité de police spéciale ; le maire de Compiègne qui fonde son arrêté sur le constat de la fermeture de nombreux commerces à compter du 20 mars 2021 ne démontre ni l'existence d'un trouble à l'ordre public, ni l'existence de circonstances particulières locales ; en l'absence de telles circonstances territoriales particulières, le maire de Compiègne ne pouvait faire usage de son pouvoir de police fondé sur les dispositions de l'article L.2212-1 du code général des collectivités territoriales ; le maire ne justifie pas davantage d'une urgence au sens des dispositions de l'article L.2214-4 du même code ; en tout état de cause l'intervention du maire ne pourrait légalement intervenir que pour prendre une mesure de police plus restrictive que les mesures de police spéciale ; l'arrêté du maire de Compiègne porte atteinte à la cohérence et à l'efficacité des mesures prises par les autorités de l'Etat, en conduisant à un brassage de population et à des regroupements de plus de 6 personnes selon une pratique rendant les contrôles difficiles dans un espace qui n'est pas précisément défini comme peut l'être un marché ; les conditions de mise en œuvre de l'arrêté du maire de Compiègne ne respectent pas les conditions et procédures qui régissent les ventes au déballage ;

- l'arrêté du maire de Compiègne contrevient au principe de non gratuité de l'occupation du domaine public et l'autorisation donnée de façon générale et gratuite par le maire n'est pas fondée sur une délibération du conseil municipal déterminant les conditions générales d'administration et de gestion du domaine public communal. En accordant une autorisation gratuite et générale d'occupation du domaine public, le maire de Compiègne a méconnu les dispositions de l'article L.2122-21 du code général des collectivités territoriales, l'article 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques et des articles L.310-2 et L.442-11 du code de commerce.

- l'arrêté du maire de Compiègne est entaché de détournement de pouvoir car il a été pris au visa des articles L.2211-1 à L.2213-6 du code général des collectivités territoriales, alors qu'il fait usage des pouvoirs de police du maire pour soutenir le commerce local.

Par un mémoire enregistré le 22 mars 2021, la commune de Compiègne, représentée par son maire, conclut par Me Portelli au rejet de la requête et à la condamnation de l'Etat à lui payer une somme de 2000 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative, en faisant valoir d'une part, que le préfet ne justifie pas de l'urgence à suspendre l'arrêté attaqué au regard de la situation sanitaire qui prévaut à Compiègne caractérisée par une décrue des hospitalisations dues à l'épidémie de Covid et au fait que l'arrêté ne crée pas de confusion dans le contexte créé par le décret du 29 octobre 2020 et d'autre part, en raison de la légalité de l'arrêté qui permet l'occupation du domaine public pour pratiquer la vente à l'étalage assimilable à la vente au déballage régie par l'article L.310-2 du code du commerce et qui est de la compétence exclusive du maire, qui n'est pas prévue par le décret du 29 octobre 2021 et par celui du 19 mars 2021 et qui n'est pas incompatible avec le respect des règles de distanciation sanitaire ; subsidiairement l'arrêté attaqué permet de rétablir l'égalité de traitement entre les commerces de Compiègne altérée

par le contenu fluctuant de la notion de commerces essentiels ; enfin les conditions visées par l'article L.521-1 du code de justice administrative ne sont pas remplies.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la santé publique ;
- code général des collectivités territoriales ;
- le code de commerce,
- le code de justice administrative.

Vu le déféré n°2100997, enregistré le 20 mars 2021 par lequel la préfète de l'Oise demande au tribunal d'annuler l'arrêté municipal du 19 mars 2021 du maire de Compiègne relatif à la vente à l'étalage ;

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

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 31 mars 2021 au cours de laquelle M. Durand, juge des référés, a présenté son rapport ;

Après avoir entendu :

- les observations de Me Magnaval pour la préfète de l'Oise qui rappelle que la requête s'inscrit dans le cadre de l'article L.2131-6 du code général des collectivités territoriales et qu'elle n'est donc pas tenue de justifier d'une situation d'urgence, même si elle souligne que le contexte sanitaire caractérise une telle situation. Sur le fond l'arrêté du maire de Compiègne est entaché de détournement de pouvoir car il vise les articles du code général des collectivités territoriales relatifs aux pouvoirs de police du maire alors que le but affiché de l'arrêté est de défendre le commerce local. L'arrêté est également illégal en tant qu'il constitue une immixtion irrégulière du pouvoir de police générale du maire dans le domaine de la police spéciale sanitaire qui relève de l'autorité de l'Etat en dehors des cas de figure dans lesquels cette intervention est possible, à savoir l'accompagnement de la mise en œuvre des mesures prises au niveau national ou de l'adaptation aux circonstances locales, et ce seulement pour prendre des mesures renforcées. Or, en l'espèce, les mesures en cause constituent un allègement des mesures nationales et ne correspondent pas à un besoin local. L'arrêté est également illégal au regard des conditions d'occupation du domaine public, la compétence du maire portant sur les conditions individuelles d'occupation du domaine public et non sur une mesure de portée générale comme en l'espèce, alors que de surcroit la mesure méconnaît les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques en autorisant une occupation gratuite du domaine public, et ce même dans le cas allégué d'une vente à l'étalage. L'arrêté ne peut par ailleurs être fondé par les dispositions du code de commerce relatives à la vente au déballage qui imposent des conditions non réunies en l'espèce. Il rappelle sa demande d'injonction au maire d'informer les commerçants du caractère illégal de l'arrêté.

- les observations de Me Portelli pour la commune de Compiègne, qui fait observer que le décret qui détermine la distinction entre les commerces dits essentiels et ceux qui ne le sont pas a été pris par le ministre de la santé alors qu'il relève de la compétence de celui de l'économie. Mais en l'espèce le maire de Compiègne se fonde sur sa compétence en matière

de vente au déballage à laquelle est assimilée la vente à l'étalage, ce qui est exclu par le décret invoqué par la préfète qui ne concerne que les commerces dont l'activité s'exerce dans un local. Dans la mesure où il s'agit d'une vente qui s'exerce pendant moins de deux mois, le maire est compétent pour en décider, par délégation du conseil municipal. Par ailleurs, compte tenu de la frontière fluctuante qui sépare les commerces essentiels de ceux qui ne le sont pas, son arrêté qui ne fait qu'étendre la catégorie des commerces essentiels mais sans incidence sanitaire avérée, ainsi qu'il ressortirait d'un rapport du commissaire de police du 26 mars 2021 dont il a connaissance mais dont il ne dispose pas. Le pouvoir du maire en matière de vente à l'étalage s'inscrit dans les limites de la fixation du droit de voirie et dans les conditions générale d'autorisation.

Après avoir prononcé la clôture de l'instruction à l'issue de l'audience.

Une note en délibéré présentée pour la commune de Compiègne a été enregistrée le 31 mars 2021 à 22 h 26 minutes.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier 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*" et aux termes du troisième alinéa du même article, reproduit à 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. ».*

2. Il résulte de ces dispositions que le préfet n'est pas tenu de justifier de la condition d'urgence pour demander la suspension d'un acte administratif.

Sur les conclusions de la préfète de l'Oise tendant à la suspension de l'arrêté municipal du 19 mars 2021 :

Sur le cadre juridique du litige :

3. Par un arrêté municipal du 19 mars 2021 pris aux vises des articles L.2211-1 à L.2213-6 du code général des collectivités territoriales et des articles R.414 et R.417-10 du code de la route, le maire de Compiègne a autorisé à titre exceptionnel, pendant la période du 20 mars au 17 avril 2021, les gérants de commerces à rez-de-chaussée ouverts au public, dont la façade donne sur la voie publique, à pratiquer des ventes à l'étalage des articles dont la vente s'effectue d'ordinaire à l'intérieur de leur magasin.

4. En premier lieu, aux termes de l'article L.310-2 du code de commerce : « *I. — Sont considérés comme ventes au déballage les ventes et rachats de marchandises effectués dans des locaux ou sur des emplacements non destinés à la vente au public ou au rachat de ces marchandises ainsi qu'à partir de véhicules spécialement aménagés à cet effet. / Les ventes au*

déballage ne peuvent excéder deux mois par année civile dans un même local, sur un même emplacement ou dans un même arrondissement. Les ventes au déballage de fruits et légumes frais effectuées en période de crise conjoncturelle ne sont pas prises en compte pour le calcul de cette limite. Les ventes au déballage font l'objet d'une déclaration préalable auprès du maire de la commune dont dépend le lieu de la vente, dont une copie est adressée concomitamment à l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation dans le département du lieu de vente. /(...). II. — Les dispositions du I ne sont pas applicables aux professionnels : (...); 3° Qui justifient d'une permission de voirie ou d'un permis de stationnement pour les ventes réalisées sur la voie publique. (...). ».

5. Il résulte des dispositions de l'article L.310-2 du code de commerce que l'arrêté du 19 mars 2021 du maire de Compiègne n'est pas intervenu dans le cadre des dispositions de cet article relatif à la vente au déballage, qui s'inscrit dans le cadre d'une déclaration du vendeur effectuée auprès du maire de la commune et à laquelle le maire peut le cas échéant s'opposer.

6. En second lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) 2° De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal, ces droits et tarifs pouvant, le cas échéant, faire l'objet de modulations résultant de l'utilisation de procédures dématérialisées (...).* ».

7. D'autre part, aux termes de l'article L.2213-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce.(...).* »

8. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que si le maire peut être chargé de fixer les droits de voirie par le conseil municipal, ce pouvoir s'exerce dans les limites données par ce conseil.

9. En l'espèce, l'arrêté attaqué du 19 mars 2021 du maire de Compiègne qui autorise certains commerçants de la ville à déposer gratuitement des articles sur le trottoir pour les offrir à la vente, doit être regardé comme intervenant dans le cadre des dispositions des articles L.2122-22 et L.2213-6 du code général des collectivités territoriales, sans qu'il y ait lieu en l'espèce de tenir compte des articles visés du code de la route.

Sur la régularité de l'arrêté municipal du 19 mars 2021 :

10. Il est constant que par délibération du conseil municipal de Compiègne du 27 mai 2020, prise en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, le maire de Compiègne a notamment reçu délégation à l'effet de fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics. Toutefois il ne ressort ni des pièces du dossier, ni des éléments recueillis au cours de l'audience, que le tarif de 0 euro correspondant à la gratuité de l'occupation du domaine public s'inscrirait dans les limites

données au maire par la délibération du conseil municipal du 27 mai 2020. Dès lors, le maire de Compiègne ne pouvait légalement appliquer un tarif correspondant à la gratuité de l'occupation du domaine public. En conséquence, en l'état de l'instruction, la préfète de l'Oise est fondée à soutenir qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté du maire de Compiègne du 19 mars 2021 qui autorise des commerçants à occuper gratuitement le domaine public.

Sur les conclusions de la préfète de l'Oise tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de Compiègne de communiquer par tous moyens aux commerçants qu'ils ne doivent plus recourir aux ventes à l'étalage :

11. Aux termes de l'article L.911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. (...).* » et aux termes de l'article L.911-3 du même code : « *La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.* »

12. Les dispositions combinées des articles L. 554-1 et L. 911-1 du code de justice administrative subordonnent l'édition, par le juge des référés saisi de conclusions en ce sens, de mesures d'exécution assortissant la suspension d'une décision administrative exécutoire à la prise en compte de l'objet du litige, des moyens retenus comme sérieux et de l'urgence propre à l'affaire qui lui est soumise.

13. Eu égard aux conséquences sanitaires de cette activité exercée à l'extérieur d'un local et au faible nombre de commerces susceptibles de mettre en œuvre la faculté offerte par l'arrêté, il ne ressort pas des pièces du dossier sur des éléments recueillis à l'audience, qu'une urgence serait de nature à justifier le prononcé de mesures d'exécution devant assortir la suspension de l'arrêté du 19 mars 2021.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. L'article L. 761-1 du code de justice administrative fait obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée à ce titre par la commune de Compiègne.

15. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées au même titre par la préfète de l'Oise.

ORDONNE

Article 1^{er} : L'arrêté du maire de Compiègne du 19 mars 2021 relatif à la vente à l'étalage est suspendu.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la préfète de l'Oise est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Compiègne et par la préfète de l'Oise au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la préfète de l'Oise et à la commune de Compiègne.