

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE VERSAILLES**

sp

**N° 2003066**

---

SYNDICAT DE LA PREMIERE  
EXTENSION DU CENTRE COMMERCIAL  
ULIS 2 et autres

---

M. Besson  
Juge des référés

---

Ordonnance du 28 mai 2020

---

54-035-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Versailles

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 25 mai 2020, le syndicat de la première extension du centre commercial Ulis 2, le syndicat des copropriétaires du centre commercial intercommunal de l'Essouriau, l'Union des syndicats de copropriété du centre commercial Les Ulis 2, la SAS Uni-Commerces, la SNC Bures Palaiseau, et la SAS Parimall Ulis 2, représentés par la SCP Matuchansky-Poupot-Valdelièvre, demandent au juge des référés, saisi en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'arrêté n° 2020-PREF-DCSIPC-BDPC n° 561 du préfet de l'Essonne, en date du 12 mai 2020, portant fermeture au public du centre commercial Les Ulis 2 jusqu'au 10 juillet 2020 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 15 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le préfet, qui s'est cru en situation de compétence liée, s'est abstenu de porter une appréciation effective de la situation concrète du centre commercial, qui n'est pas situé sur un nœud de transports en commun et dont la fréquentation est essentiellement locale, sans tenir compte des mesures de sécurité pratiques et détaillées que l'exploitant du centre prévoyait de mettre en place, ni de la baisse de fréquentation de l'ordre de 50 % prévue en cas de réouverture ;

- l'arrêté litigieux, dont la motivation est stéréotypée, est entaché d'incompétence négative, d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation ;

- l'interdiction prononcée n'est pas nécessaire et même contreproductive quant à la protection de la santé publique en entraînant la multiplication et l'allongement des déplacements de la clientèle et en la concentrant dans des commerces de taille plus réduite ;
- la mesure d'interdiction générale et absolue, prise sans prévoir au moins un réexamen périodique de la situation, porte une atteinte disproportionnée, au regard notamment de la surface commerciale effectivement libre inférieure à 40 000 m<sup>2</sup>, défalcation faite des surfaces déjà ouvertes et de celles ayant vocation à rester fermées, et de la situation des centres commerciaux plus petits en « zone rouge » et des centres commerciaux à vocation régionale dans les pays voisins, au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie ;
- la condition d'urgence est remplie compte tenu de l'impact de la mesure d'interdiction sur l'équilibre financier du centre commercial qui perd 30 315 euros hors taxes par jour, du fait notamment du non recouvrement des loyers, et sur la situation des commerçants dont les boutiques ne réalisent aucun chiffre d'affaires depuis le 16 mars, et des répercussions de cette situation sur l'emploi direct et indirect de 3 000 salariés.

Le préfet de l'Essonne n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, modifiée.

La présidente du tribunal a désigné M. Besson, vice-président, en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, 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 :

- le rapport de M. Besson, juge des référés,
- les observations de Me Matuchansky, pour les requérants, qui reprend leurs écritures en insistant sur le fait que le préfet s'est borné à appliquer les règles générales et abstraites fixées par décret, sans examen de la situation particulière du centre commercial, au vu des mesures de sécurité sanitaire proposées dont il avait été donné acte, de la baisse de fréquentation envisagée, qui est documentée, et des possibilités de moduler l'ouverture des commerces du centre,
- le préfet de l'Essonne n'étant ni présent ni représenté.

L'instruction a été close à l'issue de l'audience le 28 mai 2020 à 10H00.

Connaissance prise de la note en délibéré du préfet de l'Essonne, enregistrée le 28 mai 2020 à 12H52.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Aux termes de l'article L. 521-2 de ce code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

Sur les circonstances :

2. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12 h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par plusieurs arrêtés successifs.

3. Le législateur, par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020 puis, par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Par un décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, plusieurs fois modifié et complété depuis lors, le Premier ministre a réitéré les mesures précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Par un premier décret du 11 mai 2020, applicable les 11 et 12 mai 2020, le Premier ministre a abrogé l'essentiel des mesures précédemment ordonnées par le décret du 23 mars 2020 et en a pris de nouvelles. Enfin, par un second décret du 11 mai 2020, pris sur le fondement de la loi du 11 mai 2020 et abrogeant le précédent décret, le Premier ministre a prescrit les nouvelles mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Sur l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu :

4. Dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

5. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

6. La liberté d'entreprendre, le droit de propriété et la liberté du commerce et de l'industrie constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions, citées au point 1, de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Sur la demande en référé :

7. Le syndicat de la première extension du centre commercial Ulis 2 et les cinq autres requérants demandent au juge des référés, saisi en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'arrêté n° 2020-PREF-DCSIPC-BDPC n° 561 du préfet de l'Essonne, en date du 12 mai 2020, portant fermeture au public du centre commercial Les Ulis 2 jusqu'au 10 juillet 2020.

Quant à l'urgence :

8. Lorsqu'un requérant fonde son action non sur la procédure de suspension régie par l'article L. 521-1 du code de justice administrative mais sur la procédure de protection particulière instituée par l'article L. 521-2 de ce code, il lui appartient de justifier de circonstances caractérisant une situation d'urgence qui implique, sous réserve que les autres conditions posées par l'article L. 521-2 soient remplies, qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doive être prise dans les 48 heures.

9. Compte tenu de l'impact de la mesure d'interdiction litigieuse sur l'équilibre financier du centre commercial qui perd 30 315 euros hors taxes par jour, du fait notamment du non recouvrement des loyers, et sur la situation des commerçants dont les boutiques ne réalisent plus aucun chiffre d'affaires depuis le 16 mars, et des répercussions de cette situation sur l'emploi direct et indirect de plusieurs milliers de salariés, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie.

Quant à l'atteinte grave et manifestation illégale à une liberté fondamentale :

10. Aux termes de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 : « 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 ; / (...) / III. - Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ».

11. Aux termes du II de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 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 préfet de département peut, après avis du maire, interdire l'ouverture d'un commerce de détail ou d'un centre commercial dont la surface commerciale utile est supérieure ou égale à quarante mille mètres carrés et qui, du fait notamment de la taille du bassin de population où il est implanté et de la proximité de moyens de transport, favorise des déplacements significatifs de population. Cette interdiction ne fait pas obstacle à l'ouverture, au sein de ces centres commerciaux, des commerces de détail pour les activités relevant de la liste de l'annexe 3. ».

12. En application de ces dispositions, le préfet de l'Essonne a considéré, pour prendre l'arrêté litigieux, que le maintien de l'ouverture du centre commercial, qui est implanté dans un bassin de vie de plus de deux millions d'habitants et accessible par plusieurs moyens de transport, ne pourrait, dans la situation actuelle, qu'entraîner un risque de brassage de population important et favoriser la propagation du virus covid-19.

13. Les requérants reprochent au préfet de l'Essonne de s'être abstenu, se croyant en situation de compétence liée, de porter une appréciation effective de la situation concrète du centre commercial, qui n'est pas situé sur un nœud de transports en commun et dont la fréquentation est essentiellement locale, sans tenir compte des mesures de sécurité pratiques et détaillées que l'exploitant du centre prévoyait de mettre en place, ni de la baisse de fréquentation de l'ordre de 50 % prévue en cas de réouverture. L'arrêté litigieux, dont la motivation serait stéréotypée, serait ainsi entaché d'incompétence négative, d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation, l'interdiction prononcée n'étant pas nécessaire et même contreproductive quant à la protection de la santé publique en entraînant la multiplication et l'allongement des déplacements de la clientèle et en la concentrant dans des commerces de taille plus réduite. Enfin, la mesure d'interdiction générale et absolue, prise sans prévoir au moins un réexamen périodique de la situation, porte, selon les requérants, une atteinte disproportionnée, au regard notamment de la surface commerciale effectivement libre inférieure à 40 000 m<sup>2</sup>, défalcation faite des surfaces déjà ouvertes et de celles ayant vocation à rester fermées, et de la situation des centres commerciaux plus petits en « zone rouge » et des centres commerciaux à vocation régionale dans les pays voisins, au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie.

14. Ces requérants se prévalent notamment de la « charte d'engagement » signée par l'exploitant du centre commercial, les commerçants et les prestataires de services, prévoyant un ensemble de mesures concrètes concernant la formation du personnel aux règles d'hygiène et de distanciation sociale, l'information du public, le port du masque, la mise à disposition de gel hydro-alcoolique, la gestion des flux et le comptage automatisé des visiteurs permettant de contrôler la densité de fréquentation du centre. Compte tenu des précautions prises, le maire des Ulis avait d'ailleurs, dès le 30 avril 2020, émis un avis favorable à la réouverture du centre commercial.

15. Le sérieux des mesures envisagées n'étant pas contesté, et alors que la fréquentation de ce type de centre commercial varie beaucoup selon les jours de la semaine, étant significativement plus importante le samedi, l'arrêté du préfet de l'Essonne en maintenant, jusqu'au 10 juillet 2020, la fermeture générale et absolue de tous les commerces, à l'exception de ceux dont la liste figure à l'annexe 3 au décret n° 2020-548 du 11 mai 2020, porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie.

16. Les deux conditions posées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative étant remplies, les requérants sont fondés à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du 12 mai 2020 du préfet de l'Essonne en tant qu'il maintient, jusqu'au 10 juillet 2020, la fermeture générale et absolue de tous les commerces du centre commercial Les Ulis 2, situé avenue de l'Aubrac RD 35, Les Ulis, à l'exception de ceux dont la liste figure à l'annexe 3 au décret n° 2020-548 du 11 mai 2020.

17. Cette mesure de suspension ne fait cependant pas obstacle à ce que le préfet de l'Essonne restreigne l'ouverture de tout ou partie des commerces concernés du centre commercial, dont la surface commerciale utile excède globalement 40 000 m<sup>2</sup>, en fonction des jours de la semaine, y compris par roulement, par type de commerce ou par zone.

Sur les frais de l'instance :

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté du 12 mai 2020 du préfet de l'Essonne en tant qu'il maintient, jusqu'au 10 juillet 2020, la fermeture générale et absolue de tous les commerces du centre commercial Les Ulis 2, situé avenue de l'Aubrac RD 35, Les Ulis, à l'exception de ceux dont la liste figure à l'annexe 3 au décret n° 2020-548 du 11 mai 2020, est suspendue.

Article 2 : L'Etat versera au syndicat de la première extension du centre commercial Ulis 2, au syndicat des copropriétaires du centre commercial intercommunal de l'Essouriau, à l'Union des syndicats de copropriété du centre commercial Les Ulis 2, à la SAS Uni-Commerces, à la SNC Bures Palaiseau et à la SAS Parimall Ulis 2, pris ensemble, une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au syndicat de la première extension du centre commercial Ulis 2, au syndicat des copropriétaires du centre commercial intercommunal de l'Essouriau, à l'Union des syndicats de copropriété du centre commercial Les Ulis 2, à la SAS Uni-Commerces, à la SNC Bures Palaiseau et à la SAS Parimall Ulis 2, dans les conditions prévues par l'article 13 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020, et au ministre de l'intérieur.

Copies en sera adressée au préfet de l'Essonne.

Fait à Versailles, le 28 mai 2020.

Le juge des référés

*signé*

T. Besson

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, 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.