

N° 2005764

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT DES FABRICANTS D'EXPLOSIFS,
DE PYROTECHNIE ET D'ARTIFICES et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Martin
Juge des référés

Le juge des référés,

Ordonnance du 29 décembre 2020

54-03-03-03

49-03-04

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 21 décembre 2020, le Syndicat des fabricants d'explosifs, de pyrotechnie et d'artifices, la société Pyragric Industrie, la société Ardi SA, la société Ukoba Industrie, la société Jacques Prévot Artifices et la société Brezac Artifices, représentés par Me Boivin, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 17 décembre 2020, par lequel le préfet du Morbihan a interdit, du 18 décembre 2020 à 08 h 00 jusqu'au 3 janvier 2021 à 24 h 00, sur l'ensemble du territoire des communes du département, l'achat, la vente, la cession et le transport de tous les artifices de divertissement ;

2°) d'enjoindre au préfet du Morbihan de modifier, dans le délai de quarante-huit heures, l'arrêté dans le sens suivant :

- limiter la portée géographique de la restriction aux seules communes où un risque sérieux de débordement est avéré ;

- limiter le principe même de l'interdiction aux seules catégories de produits pyrotechniques F2 et F3, dans le respect de la directive 2013/29/UE et de la note de doctrine du Service central des Armes du 5 juillet 2017 ;

3°) de mettre à la charge de l'État le versement de la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie puisque que l'arrêté attaqué préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à la situation des fabricants d'artifices de divertissement dès lors que le commerce de ces articles est interdit pendant une période où ils réalisent une partie importante de leur chiffre d'affaires annuel ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors que l'arrêté attaqué préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate aux intérêts que défend le syndicat des fabricants d'explosifs, de pyrotechnie et d'artifices ;

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

- il est insuffisamment motivé ;

- il n'est ni adapté ni nécessaire au regard de l'objectif poursuivi et il porte une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ; l'arrêté vise toutes les catégories d'artifices de divertissement alors qu'une simple interdiction des catégories les plus susceptibles, lorsque détournées de leur usage, de causer d'importants dommages, eût été suffisante ; l'arrêté porte sur l'ensemble du département, sans que le moindre lien soit avéré avec la réalité des circonstances locales de la majorité des communes du département, et quand il eût suffi de cibler les communes où des débordements ont été constatés et qui sont, par ailleurs, nommément désignées dans l'arrêté ;

- il méconnaît le principe d'égalité des citoyens devant la loi.

Par un mémoire en défense enregistré le 24 décembre 2020, le préfet du Morbihan conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable en raison de l'absence de qualité des personnes physiques pour représenter les requérants qui sont des personnes morales ;

- les requérants ne justifient pas d'une situation d'urgence, dès lors qu'ils ne produisent aucun élément établissant les difficultés financières alléguées ; de plus, les requérants ne démontrent pas que l'interdiction aurait des conséquences économiques désastreuses pour leurs commerces, alors que de telles interdictions sont prises tous les ans pour des durées comparables à la même période sur le département ;

- il n'existe pas de doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué : il n'a pas à être motivé, l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie est justifiée et proportionnée au regard de l'objectif recherché ; il ne porte pas atteinte au principe d'égalité.

Vu :

- la requête au fond n° 2005763 ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire ;

- le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

- le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire ;

- le décret n° 2020-1262 du 16 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.

Le président du tribunal a désigné M. Martin, premier conseiller, 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 28 décembre 2020 :

- le rapport de M. Martin, juge des référés ;
- les observations de Me de Prémorel, représentant les requérants, qui soutient que la requête est recevable et soulève un nouveau moyen tiré de ce que le préfet ne peut aggraver une police spéciale par des pouvoirs de police générale seulement lorsque les circonstances locales sont justifiées, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Le préfet du Morbihan n'était ni présent, ni représenté.

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

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 17 décembre 2020, le préfet du Morbihan a interdit, du 18 décembre 2020 au 3 janvier 2021, sur l'ensemble du territoire des communes du département, l'achat, la vente, la cession et le transport de tous les artifices de divertissement. Les requérants demandent la suspension de l'exécution de cet arrêté.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

En ce qui concerne la fin de non-recevoir :

3. Le défaut d'habilitation à agir d'une personne physique en qualité de représentant d'une personne morale n'est pas, en raison de la nature même de l'action en référé, qui ne peut être intentée qu'en cas d'urgence et ne permet de prendre que des mesures présentant un caractère provisoire, de nature à rendre la requête irrecevable. La fin de non-recevoir opposée sur ce point par le préfet du Morbihan ne peut donc pas être accueillie.

En ce qui concerne le cadre juridique du litige :

S'agissant du contexte :

4. Par l'arrêté attaqué, le préfet du Morbihan a interdit l'achat, la vente, la cession, le transport et l'utilisation des artifices de divertissement sur l'ensemble du territoire du département du 18 décembre 2020 au 3 janvier 2021.

Quant au contexte sanitaire :

5. 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 les autorités compétentes à prendre, à compter de mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Une nouvelle progression de l'épidémie a conduit le Président de la République à prendre le 14 octobre 2020 un décret déclarant l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre 2020 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 I de l'article 1^{er} du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020, dans sa version applicable à la date de l'arrêté attaqué, dispose que : « *Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiènes (...) et de distanciation sociale, incluant la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes, dites barrières (...) doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance* ».

Quant au contexte lié aux risques sécuritaires :

6. Les 25 septembre 2020 à Paris, 16 octobre 2020 à Eragny et 29 octobre 2020 à Nice, la France a été l'objet de trois attentats. Compte tenu de ces circonstances, le Premier ministre a décidé, le 29 octobre 2020, d'élever le niveau Vigipirate à son niveau « Urgence attentat » sur l'ensemble du territoire national.

S'agissant de la réglementation des articles pyrotechniques :

7. L'article R. 557-6-3 du code de l'environnement dispose que : « *Les articles pyrotechniques sont classés par catégorie comme suit : 1° Artifices de divertissement : a) Catégorie F1 : artifices de divertissement qui présentent un risque très faible et un niveau sonore négligeable et qui sont destinés à être utilisés dans des espaces confinés, y compris les artifices de divertissement destinés à être utilisés à l'intérieur d'immeubles d'habitation ; b) Catégorie F2 : artifices de divertissement qui présentent un risque faible et un faible niveau sonore et qui sont destinés à être utilisés à l'air libre, dans des zones confinées ; c) Catégorie F3 : artifices de divertissement qui présentent un risque moyen, qui sont destinés à être utilisés à l'air libre, dans de grands espaces ouverts et dont le niveau sonore n'est pas dangereux pour la santé humaine ; d) Catégorie F4 : artifices de divertissement qui présentent un risque élevé et qui sont destinés à être utilisés uniquement par des personnes ayant des connaissances particulières (également désignés par l'expression " artifices de divertissement à usage professionnel ") et dont le niveau sonore n'est pas dangereux pour la santé humaine (...)* ».

8. L'article R. 557-6-13 du même code précise que : « *I. – Les articles pyrotechniques ne peuvent être mis à disposition sur le marché qu'aux personnes âgées d'au moins 18 ans, et, pour les artifices de divertissement de la catégorie F1, d'au moins 12 ans. II. – Sans préjudice des autres réglementations applicables concernant la formation relative à la mise en œuvre des produits explosifs, ne sont autorisées à manipuler ou utiliser les articles pyrotechniques des catégories F4, (...) que les personnes physiques titulaires d'un certificat de formation ou d'une habilitation délivrés par un organisme agréé par le ministre chargé de la sécurité industrielle (...)* ».

S'agissant des pouvoirs du préfet :

9. Aux termes du 1^{er} alinéa de l'article 11 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 : « *Le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations* ». Il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, d'apprécier la nécessité de prendre des mesures de police au vu des risques de troubles à l'ordre public dont elle a connaissance et de veiller à ce que ces mesures soient proportionnées à ces risques.

En ce qui concerne les conclusions aux fins de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué :

S'agissant de l'urgence :

10. La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il en va ainsi, alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou, le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

11. Pour demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du 17 décembre 2020 interdisant la vente et l'achat des artifices de divertissement sur l'ensemble du département du Morbihan, les requérants font valoir, pour justifier de la condition d'urgence, que la décision leur cause un préjudice économique grave, l'interdiction du commerce des artifices de divertissement du 18 décembre 2020 au 3 janvier 2021 couvre la période des fêtes de fin d'année, seconde période de l'année, avec celle du mois de juillet en raison de la fête nationale, où les fabricants d'artifices réalisent une part significative de leur chiffre d'affaires.

12. Il résulte de l'instruction que le commerce des artifices de divertissement a été fortement impacté au cours de l'année 2020, d'une part, en raison de la période de mars à mai en raison du premier confinement et, d'autre part, en raison du fait qu'une grande partie des spectacles pyrotechniques n'ont pas eu lieu lors de la période estivale pour éviter les grands rassemblements de population. Les requérants font valoir, sans être sérieusement contredits, que les chiffres d'affaires des fabricants d'articles pyrotechniques se sont effondrés au cours de l'année 2020 et que la situation économique et financière des fabricants d'artifices est extrêmement fragile. Le préfet ne conteste également pas sérieusement le fait que la période des fêtes de fin d'année constitue le second moment de l'année où les fabricants d'artifices réalisent leur chiffre d'affaires. Dans ces conditions, dès lors que l'arrêté attaqué empêche tous commerces dans le département du Morbihan des articles pyrotechniques dans une période où leurs ventes sont particulièrement importantes, ce dernier préjudicie de manière grave et immédiate à la situation économique et financière des sociétés requérantes, fabricantes d'artifices de divertissement, ainsi qu'aux intérêts que le syndicat des fabricants d'explosifs, de pyrotechnie et d'artifices entend défendre.

S'agissant de l'existence de moyens propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué :

Quant aux objectifs poursuivis par l'arrêté attaqué :

13. L'arrêté attaqué a pour but de prévenir le risque d'utilisation d'artifices de divertissement de manière inappropriée sur la voie publique de nature à créer des désordres et des mouvements de panique, tout particulièrement dans le contexte du relèvement au niveau « Urgence Attentat » du plan Vigipirate depuis le 29 octobre 2020. Il a aussi pour but de prévenir des alertes inutiles des forces de l'ordre en les détournant de leurs missions de sécurité et d'empêcher de masquer une attaque terroriste réelle, par une utilisation inappropriée d'artifices

de divertissement couvrant les détonations d'armes à feu. L'arrêté a également pour but d'éviter les rassemblements à caractère festif de personnes alors qu'une période de couvre-feu a été instituée à compter du mardi 15 décembre 2020 et que lors de tels rassemblements, les personnes peuvent ne pas respecter les « gestes barrières » destinés à lutter contre la propagation du virus de la covid-19. Par conséquent, l'arrêté attaqué a pour objet la préservation de la sécurité publique et de la santé publique.

Quant au caractère proportionné de l'arrêté par rapport aux objectifs poursuivis :

14. Les requérants soutiennent que l'arrêté attaqué porte une atteinte disproportionnée au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Dans le secteur de la pyrotechnie, ce principe est déjà restreint dans la mesure où l'article R. 557-6-13 du code de l'environnement réglemente la mise à disposition des artifices de divertissement.

15. Il est constant que la période particulière des fêtes de fin d'année est propice à l'utilisation des artifices de divertissement et à ce titre, les requérants soutiennent qu'ils réalisent une part importante de leurs chiffres d'affaires durant cette période de l'année. Il résulte de l'instruction que l'utilisation inappropriée des artifices de divertissement sur la voie publique, en raison de leur dangerosité et de leur effet explosif, est susceptible de caractériser un trouble à l'ordre public nécessitant des interventions plus nombreuses des forces de l'ordre qu'en période normale alors que le niveau Vigipirate est à son niveau « Urgence attentat », ce qui nécessite que les forces de l'ordre soient particulièrement missionnées pour accroître la sécurité contre les risques d'attentats. De même, l'utilisation de tels artifices de divertissement de manière privée à l'intérieur des habitations ou sur la voie publique est susceptible d'entraîner des rassemblements de personnes et des blessures graves pour les usagers ou les personnes présentes entraînant des admissions supplémentaires dans les services hospitaliers ou des risques de contamination élevés en raison des regroupements de personnes, alors qu'ils sont actuellement intensément sollicités dans le Morbihan en raison de la lutte contre l'épidémie de covid-19, comme l'établit le bulletin d'information de l'agence régionale de santé du 11 décembre 2020. Par conséquent, à la date de l'arrêté attaqué, il existe bien une menace locale de troubles particuliers à l'ordre public qui justifie une intervention du préfet du Morbihan au titre de ses pouvoirs de police générale, adaptée à la situation et dérogoratoire au droit commun de la police spéciale des artifices, se traduisant par une atteinte supplémentaire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie qui contribue, dans les circonstances de l'espèce, à la réalisation des objectifs de sécurité publique et de santé publique.

16. En raison, d'une part, du caractère dangereux et très bruyant des artifices de divertissement relevant des catégories F2 à F4, ainsi qu'en raison du fait que, pendant la période des fêtes de fin d'année, tous ces artifices de divertissement sont susceptibles d'entraîner des regroupements de personnes sur la voie publique ainsi que des utilisations nombreuses dans les lieux privés pouvant entraîner des blessures graves, l'interdiction de leur vente et de leur achat dans le département du Morbihan constitue une mesure nécessaire pour satisfaire les objectifs de préservation de la sécurité publique et de la santé publique dans le contexte actuel rappelé aux points 5 et 6. Enfin, au regard de cet objectif de préservation de l'ordre public dans le département du Morbihan, l'interdiction de l'achat, de la vente, du transport et de l'utilisation des artifices de divertissement du 18 décembre 2020 au 3 janvier 2021 n'est pas hors de proportion avec les atteintes supplémentaires à la liberté du commerce et de l'industrie qu'il instaure pendant une période limitée.

17. En revanche, il résulte de l'instruction et des débats lors de l'audience publique, que la catégorie F1 des artifices de divertissement regroupe des articles peu bruyants et des articles non explosifs, tels que les « fontaines magiques », les « cierges magiques », les

« fontaines des glaces » ou les « bougies magiques ». Aucun élément produit par le préfet n'établit que l'utilisation de ces articles de divertissement, même au regard du contexte actuel, dominé par l'épidémie de covid-19 et le niveau « Urgence attentat » du plan Vigipirate, présenterait des risques particuliers pour la santé publique ou la sécurité publique tels qu'il serait nécessaire d'interdire leur vente ou leur achat pendant la période des fêtes de fin d'année dans le département du Morbihan, alors que les mineurs de moins de douze ans ne peuvent déjà pas en temps normal en acheter. Par ailleurs, il ne résulte ni des articles de presse ni des constats d'huissier produits par le préfet que l'achat, la vente et l'utilisation des artifices de divertissements de la catégorie F1 entraîneraient des risques particuliers dans le Morbihan lors de la période des fêtes de fin d'année. L'interdiction du commerce de ces articles pendant cette période dans ce département n'est donc pas nécessaire et est disproportionnée par rapport au résultat recherché, qui est la préservation de la sécurité publique et la santé publique dans le département.

18. Il résulte de tout ce qui précède que le moyen tiré du caractère disproportionné de l'arrêté est de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué, en tant qu'il interdit dans le département du Morbihan la vente, l'achat, la cession, le transport et l'utilisation des artifices de divertissement de catégories F1. Les requérants sont donc fondés à obtenir la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué dans cette mesure. Les autres moyens ne sont pas propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'injonction :

19. Le présent jugement, qui accueille partiellement les conclusions aux fins de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué, n'appelle le prononcé d'aucune injonction à caractère provisoire au préfet du Morbihan.

Sur les frais liés au litige :

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État le versement aux requérants d'une somme globale de 500 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté attaqué du 17 décembre 2020 est suspendue en tant qu'il interdit la vente, l'achat, la cession, le transport et l'utilisation des artifices de divertissement de catégorie F1 dans le département du Morbihan du 18 décembre 2020 au 3 janvier 2021.

Article 2 : L'État versera aux requérants la somme globale de 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au syndicat des fabricants d'explosifs, de pyrotechnie et d'artifices, premier dénommé, pour l'ensemble des requérants, en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, au ministre des solidarités et de la santé et au ministre de l'intérieur.

Copie sera adressée au préfet du Morbihan.

Fait à Rennes, le 29 décembre 2020.

Le juge des référés,

La greffière d'audience,

signé

signé

F. Martin

P. Cardenas

La République mande et ordonne au ministre des solidarités et de la santé et 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.