

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

N° 2001567

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

SNC D.

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Eric Souteyrand  
Juge des référés

---

Le juge des référés

Ordonnance du 31 mars 2020

---

49-05

54-035-03

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 27 mars 2020, la société en nom collectif (SNC) D., représentée par Me B., demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension immédiate de l'exécution de l'arrêté en date du 21 mars 2020 par lequel le préfet de l'Hérault a ordonné la fermeture administrative de l'établissement, qu'elle exploite à l'enseigne « L. », ... à Montpellier, jusqu'à la fin des mesures gouvernementales dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 et, pour une durée de 30 jours à compter de la fin de ces mesures ;

2°) de dire qu'elle est à nouveau autorisée à exploiter son fonds de commerce ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur la condition d'urgence :

- la fermeture immédiate de l'établissement qu'elle exploite caractérise une situation d'urgence à ce que soit ordonnée sans délai la suspension de cette mesure dès lors qu'elle a réalisé le 20 mars 2020 un chiffre d'affaires de 11 774,49 euros, ce qui implique une perte pouvant être estimée à 821 270,97 euros pour toute la période de fermeture de neuf semaines à venir, à rapporter au chiffre d'affaires total de 586 330 euros constaté le 31 décembre 2019 à la clôture de l'exercice 2019 ; ce qui obère, nonobstant le report du paiement de charges dont elle bénéficie déjà, sa capacité à verser à M. D., son directeur, son salaire mensuel net de 5 624, 38 euros, ainsi que des revenus à M. et Mme D., en leur qualité respective de co-gérant ;

Sur l'atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale :

- la fermeture administrative porte atteinte à la liberté d'entreprendre qui est une liberté fondamentale et, en l'espèce, l'atteinte est particulièrement grave car elle menace la pérennité du commerce qu'elle exploite, alors même que la vente de tabac-presse est au nombre des activités commerciales dont l'ouverture au public est jugée nécessaire dans le plan de lutte gouvernemental contre la propagation du virus covid-19 ;

- l'illégalité de la mesure est manifeste, dès lors que :

. faute de l'avoir mise en mesure de présenter préalablement ses observations, le préfet a méconnu les dispositions combinées des articles L. 3332-15 du code de la santé publique et L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

. l'autorité administrative a aussi méconnu les dispositions du 2° de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, dès lors que l'ouverture de son commerce est insusceptible de porter atteinte à l'ordre public, à la santé, la moralité ou la tranquillité publiques ;

. sont également méconnues les dispositions des arrêtés ministériels des 14, 15, 17 et 21 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19, qui prévoient le maintien de l'ouverture au public « jour et nuit » des bureaux de tabac et qui ne permettent pas aux préfets d'en restreindre la portée, s'agissant des horaires d'ouverture ;

. elle n'a jamais fait l'objet d'une mesure fermeture administrative, et celle-ci revêt un caractère manifestement disproportionné.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 mars 2020, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la situation sanitaire exceptionnelle et le non-respect par l'établissement des horaires de fermeture imposés en vue de limiter la propagation du virus caractérisent une situation d'urgence à maintenir en vigueur l'arrêté de fermeture administrative prononcé à l'encontre de la société requérante ;

- au vu de la nécessité de préserver la santé publique, l'atteinte portée à la liberté du commerce et de l'industrie ne peut être regardée comme étant grave et disproportionnée ;

- aucune erreur de droit n'entache l'arrêté en litige ;

- en raison de l'urgence sanitaire, la durée de la fermeture administrative ne revêt pas un caractère disproportionné.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la santé publique ;

- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;

- le décret n° 2020-242 du 14 mars 2020 ;

- le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 ;

- l'arrêté du 14 mars 2020 du ministre des solidarités et de la santé portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19, complétés par les arrêtés des 15 et 17 mars 2020 ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal administratif de Montpellier a désigné M. Souteyrand, vice-président, pour statuer sur les demandes de référés.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 30 mars 2020 à 14 heures 30 :

- le rapport de M. Souteyrand, juge des référés,
- les observations de Me B., représentant la SNC D., en présence de son gérant, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens, à l'exception du moyen de légalité dont elle renonce à se prévaloir ; elle ajoute qu'il ressort de l'attestation du 30 mars 2020 du président de la fédération des buralistes de l'Hérault-Montpellier que, sur la base des renseignements qui lui ont été donnés, M. D. pouvait penser, jusqu'au samedi 21 mars 2020, que son activité de vente pouvait se poursuivre la nuit ;
- les observations de M. D. qui insiste sur l'urgence à maintenir le commerce ouvert dès lors que son stock de cigarettes, dont il évalue la valeur à environ 120 000 euros, est soumis à des risques importants de vols alors que la vente déjà existante dans la rue de cigarettes issue de trafics va augmenter ;
- et les observations de Mme B., représentant le préfet de l'Hérault, qui persiste dans ses écritures, et qui précise que l'urgence à suspendre la décision doit s'apprécier au regard de l'intérêt général au maintien de la mesure dans le contexte particulier des attroupements constatés dans le quartier où l'établissement est implanté.

La clôture de l'instruction a été différée dans l'attente de la production d'une note en délibéré et de sa transmission au préfet de l'Hérault.

Une note en délibéré, enregistrée le 31 mars 2020, produite pour la SNC D., a été communiquée le même jour au préfet de l'Hérault.

Considérant ce qui suit :

1. Par l'arrêté en date du 21 mars 2020, dont la suspension est demandée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le préfet de l'Hérault a ordonné la fermeture immédiate de l'établissement exploité à Montpellier sous l'enseigne « ... » par la SNC D., jusqu'à la fin des mesures gouvernementales relatives à la fermeture des établissements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 et pour une durée de 30 jours à compter de la fin de ces mesures.

Sur les conclusions tendant à la suspension :

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *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* ».

En ce qui concerne l'urgence :

3. La condition d'urgence posée à l'article L. 521-2 précité du code de justice administrative s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce. Et, la mise en œuvre des pouvoirs particuliers prévus à l'article L. 521-2 est subordonnée à l'existence d'une situation impliquant - sous réserve que les autres conditions fixées à cet article soient remplies - qu'une urgence particulière rende nécessaire l'intervention dans les quarante-huit heures d'une mesure destinée à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

4. Aux termes de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique : « *En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population. / Le ministre peut habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles. (...)* ». Par ailleurs, aux termes du premier alinéa de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : « *Par dérogation aux dispositions de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi* ». Et, sur ce fondement ont été pris le 16 mars 2020 un décret portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 et, notamment, l'arrêté du 14 mars 2020 susvisé dont l'article 2 prévoit que : « *Les (...) activités indispensables à la continuité de la vie de la Nation peuvent être maintenus à titre dérogatoire par le représentant de l'Etat dans le département, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent. Le représentant de l'Etat est habilité aux mêmes fins à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les (...) activités ne relevant pas du premier alinéa lorsque les circonstances locales l'exigent* ».

5. En application de ces dispositions, par un arrêté du 15 mars 2020 régulièrement publié le 16 mars suivant au recueil des actes administratifs, le préfet de l'Hérault, tout en relevant que les magasins destinés à la vente de produits alimentaires, d'hygiène et de la vie quotidienne constituent des lieux de regroupements de personnes indispensables à la continuité de vie de la nation, a limité leur fonctionnement uniquement en journée entre 7 heures et 20 heures. Et, il est constant que l'établissement « ... » situé au ... à Montpellier, qui, exploite une licence de vente d'alcool à emporter et exerce une activité de vente de tabac-presse et d'alimentation générale, habituellement autorisé à ouvrir jusqu'à 2 heures du matin, était ouvert le 18 mars 2020 à 21 heures 50 en violation de cet arrêté préfectoral.

6. Il résulte de l'instruction que la SNC D., qui exploite depuis juin 2018 l'établissement « ... », dont M. et Mme D. sont les gérants, a réalisé au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2019, un chiffre d'affaires total de 586 330 euros pour un bénéfice net de 48 195 euros. La fermeture administrative de l'établissement pendant une durée minimale de 45 jours, mais qui pourrait être plus longue compte-tenu de l'incertitude sur la durée de la période de confinement, est de nature à priver la société d'au moins 12% de son chiffre d'affaires soit plus de 70 360 euros. Par suite, en admettant même que cette société a pu obtenir, dans le cadre des mesures de soutien aux entreprises à raison de la crise sanitaire, un report du paiement d'une partie de ses charges, dont son crédit immobilier qui s'élevait à 42 274 euros en charge annuelle au titre de 2019, l'arrêté en litige est de nature à préjudicier de façon suffisamment grave et immédiate à la situation de la SNC D. et, par voie de conséquence à celle de ses deux

gérants, pour justifier d'une situation d'urgence à suspendre à très bref délai son exécution. Et il en va ainsi, alors que le préfet, s'il soutient dans ses écritures, qu'il y a nécessité, pour les motifs sanitaires sus-exposés, d'éviter les regroupements de population constatés le soir dans tout le quartier du cours G., n'en justifie pas autour de l'établissement en cause, alors que son arrêté ne comporte aucune motivation sur ce point.

En ce qui concerne l'atteinte grave et manifestement illégale à liberté du commerce et de l'industrie :

7. Dans la situation sanitaire particulière actuelle, il appartient aux différentes autorités publiques concernées 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. Mais, ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux, comme la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion ou encore la liberté d'exercice d'une profession doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

8. Il résulte de l'instruction que la mesure de fermeture administrative de l'établissement « ... » est intervenue à la suite du constat, le 18 mars 2020 à 21 heures 50, par les services de la police municipale, de son ouverture, notamment pour de la vente de boissons à emporter. Toutefois, la SNC D. produit l'attestation du président de la fédération des buralistes de l'Hérault-Montpellier, selon laquelle, sur la base des renseignements qui ont été donnés le 18 mars à M. D., son directeur et gérant, avant que le procès-verbal n'ait été dressé, que celui-ci pouvait penser pouvoir régulièrement ouvrir son débit de tabac, jusqu'à 2 heures du matin, comme à son habitude, l'ensemble des buralistes de l'Hérault n'ayant été informé que le 19 mars suivant, par leur fédération professionnelle, date à laquelle celle-ci l'a appris du directeur de la sécurité publique près le maire de Montpellier, de la publication le 16 mars 2020 de l'arrêté du 15 mars 2020 du préfet de l'Hérault. En outre, la bonne foi de M. D. est corroborée par le fait qu'en application de l'arrêté ministériel susvisé du 17 mars 2020, le commerce de détail de produits à base de tabac a été expressément inclus dans liste exhaustive des activités pouvant continuer à recevoir du public. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, l'exécution de la mesure de fermeture administrative prononcée le 21 mars 2020 par le préfet de l'Hérault à l'encontre de la SNC D. doit être suspendue en tant qu'elle est disproportionnée. Et il a lieu, par voie de conséquence, et en tout état de cause, de rejeter le surplus des conclusions tendant à ce que le juge des référés se prononce sur la réouverture de l'établissement.

Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros à verser à la SNC D. en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté du 21 mars 2020 du préfet de l'Hérault est suspendue en tant qu'il prévoit la fermeture immédiate de l'établissement « ... » jusqu'à la fin de la période d'un mois à compter de la fin des mesures gouvernementales « relative à la fermeture de ces établissements ».

Article 2 : L'Etat versera à la SNC D. la somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la société en nom collectif D. et au préfet de l'Hérault.

Fait à Montpellier, le 31 mars 2020.

Le juge des référés,

Le greffier,

E. Souteyrand

M. Lainé

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 31 mars 2020,  
Le greffier,

M. Lainé