

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

**N°2001647**

---

SOCIÉTÉ T.  
M. H.

---

M. Thierry Bonhomme  
Juge des référés

---

Ordonnance du 7 avril 2020

---

49-05  
54-035-03-03  
D

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 3 avril 2020, la société par actions simplifiée à associé unique (SASU) T. et M. H., représentés par Me B., demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension immédiate de l'exécution de l'arrêté du 21 mars 2020 par lequel le préfet de l'Hérault a ordonné la fermeture administrative de l'établissement T. sis ... 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 que la société T. est à nouveau autorisée à exploiter son commerce d'alimentation générale, excepté son activité d'épicerie de nuit ;

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

Ils soutiennent que :

Sur la condition d'urgence :

- la fermeture immédiate de l'établissement caractérise une situation d'urgence à ce que soit ordonnée sans délai la suspension de cette mesure dès lors qu'elle engendre une perte de chiffre d'affaires qui peut être estimée à 8 000 euros par mois de non-exercice ce qui ne permettra manifestement pas à la société T. d'assurer le paiement du salaire de ses deux employés ainsi que le revenu de son président ;

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

- la fermeture administrative porte une atteinte grave à la liberté de travailler, à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie ;

- l'illégalité de la mesure est manifeste, dès lors qu'elle méconnaît les dispositions de l'article L. 3332-15, 2° du code de la santé publique, alors que l'ouverture du 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 et 21 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19, qui ne permettent pas aux préfets de restreindre l'activité des commerces d'alimentation générale ;

- ce commerce n'a jamais fait l'objet d'une mesure de fermeture administrative, et cette dernière revêt un caractère manifestement disproportionné.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 avril 2020, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les requérants ne peuvent valablement se prévaloir de l'urgence à faire cesser l'exécution de l'arrêté contesté ;

- au vu de la nécessité de préserver la santé publique, l'atteinte portée au principe de la liberté du commerce est totalement légale ;

- l'arrêté litigieux n'a pas méconnu l'article L. 3332 - 15 du code de la santé publique ;

- c'est à tort que les requérants soutiennent que l'arrêté préfectoral du 15 mars 2020 et l'arrêté préfectoral du 21 mars 2020 portant fermeture de leur établissement méconnaîtraient les arrêtés ministériels des 14 et 15 mars 2020 ;

- 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 général des collectivités territoriales ;

- 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 ;

- le décret n° 2020-293 du 23 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, complété par les arrêtés des 15, 17 et 21 mars 2020 ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Bonhomme 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 7 avril 2020 à 10 heures 30 :

- le rapport de M. Bonhomme, juge des référés,
- les observations de Me B., pour les requérants, qui concluent aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutiennent en outre que la sanction est très sévère compte tenu de la perte de chiffres d'affaires encourue et des charges fixes de l'établissement, que lors du contrôle aucune vente n'était réalisée, que la décision litigieuse est entachée d'erreur de droit car elle méconnaît l'article L. 3332-15, 2° du code de la santé publique et a été prise sur le fondement d'un arrêté du 15 mars 2020 illégal ;
- et les observations de Mme B., pour le préfet de l'Hérault, qui persiste dans ses écritures et fait en outre valoir que le procès-verbal de police est sans ambiguïté sur l'ouverture de l'établissement, que l'activité s'opère dans un quartier où d'autres commerces d'alimentation restent ouverts la journée, et que l'établissement T. est connu de l'administration puisqu'il a déjà fait l'objet d'un procès-verbal de la direction régionale des douanes et des droits indirects.

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

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 21 mars 2020, le préfet de l'Hérault a prononcé la fermeture administrative immédiate de l'établissement T. à Montpellier jusqu'à la fin des mesures gouvernementales dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 et également pour une durée de trente jours à compter de la fin de ces mesures. Par leur requête, la SASU T. et son président, M. H., demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension immédiate de cet arrêté.

Sur le cadre juridique du litige :

2. D'une part, le Premier ministre peut, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, en particulier en cas de circonstances exceptionnelles, telle une épidémie avérée, comme celle de covid-19 que connaît actuellement la France. En outre, 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.* ». Sur ces fondements 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, le 23 mars 2020 un décret, plusieurs fois modifié et complété depuis lors, prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, et à partir du 4 mars plusieurs arrêtés du ministre chargé de la santé dont l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19. Enfin, le représentant de l'État dans le département et le maire disposent, dans les conditions et selon les modalités fixées en particulier par le code général des collectivités territoriales, du pouvoir d'adopter, dans le ressort du département ou de la commune, des mesures plus contraignantes

permettant d'assurer la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, notamment en cas d'épidémie et compte tenu du contexte local.

3. 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 comme la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion ou encore la liberté d'exercice d'une profession doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

4. D'autre part, 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 conclusions à fin de suspension :

5. D'une part, aux termes de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique : « *1. La fermeture des débits de boissons et des restaurants peut être ordonnée par le représentant de l'Etat dans le département pour une durée n'excédant pas six mois, à la suite d'infractions aux lois et règlements relatifs à ces établissements. / Cette fermeture doit être précédée d'un avertissement qui peut, le cas échéant, s'y substituer, lorsque les faits susceptibles de justifier cette fermeture résultent d'une défaillance exceptionnelle de l'exploitant ou à laquelle il lui est aisé de remédier. / 2. En cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques, la fermeture peut être ordonnée par le représentant de l'Etat dans le département pour une durée n'excédant pas deux mois. Le représentant de l'Etat dans le département peut réduire la durée de cette fermeture lorsque l'exploitant s'engage à suivre la formation donnant lieu à la délivrance d'un permis d'exploitation visé à l'article L. 3332-1-1 (...)* ». D'autre part, si la liberté d'entreprendre est une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, cette liberté s'entend de celle d'exercer une activité économique dans le respect de la législation et de la réglementation en vigueur et conformément aux prescriptions qui lui sont légalement imposées, tout spécialement lorsqu'elles poursuivent une exigence aussi impérieuse que la protection de la santé publique.

6. Pour ordonner la fermeture administrative immédiate de l'établissement T., le préfet de l'Hérault s'est fondé sur la limitation de l'ouverture en journée des établissements destinés à la vente à emporter de produits alimentaires, d'hygiène et de la vie quotidienne et sur les constatations des services de la police municipale à l'issue d'un contrôle réalisé le 17 mars 2020 à 21h20, attestant que l'établissement avait sa porte ouverte et toutes ses lumières éclairées et qu'à l'arrivée des policiers, la personne présente a baissé le rideau et a refusé de l'ouvrir aux agents de police. Les faits ainsi constatés dans la période de crise sanitaire actuelle imposant un strict respect des consignes visant à éviter la propagation du virus covid-19 permettaient au représentant de l'Etat, en cas d'atteinte à la santé publique, de prendre la mesure de fermeture litigieuse sur le fondement des dispositions citées au point précédent. Le moyen tiré de l'erreur de droit sur ce point doit donc être écarté.

7. Par un arrêté du 15 mars 2020, le préfet de l'Hérault a limité jusqu'au 15 avril 2020 le fonctionnement uniquement en journée entre 7 h et 20 h des commerces pratiquant la vente de boissons à emporter et épicerie de nuit après avoir pris en compte en particulier la nécessité de définir un certain nombre d'activités indispensables à la continuité de la vie de la Nation dans le département de l'Hérault et relevé 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 cette continuité. Cet arrêté suspend provisoirement la dérogation accordée par l'article 10 de l'arrêté préfectoral du 21 décembre 2016 autorisant les commerces pratiquant la vente de boissons à emporter et épiceries de nuit à fonctionner le jour et la nuit. A l'appui de leurs conclusions tendant à la suspension immédiate de l'exécution de la mesure de fermeture prononcée à leur encontre, les requérants invoquent, par la voie de l'exception, l'illégalité de cet arrêté préfectoral au regard des arrêtés pris les 14 et 15 mars 2020 par le ministre des solidarités et de la santé ne prévoyant pas, selon eux, la possibilité pour le préfet d'ordonner la fermeture des établissements assurant seulement un service de livraison de produits alimentaires, d'hygiène et de la vie quotidienne ni d'imposer par voie de mesures individuelles une telle fermeture.

8. D'une part, le préfet de l'Hérault, qui avait accordé par l'arrêté du 21 décembre 2016 une dérogation permettant aux commerces pratiquant la vente de boissons à emporter et épiceries de nuit à fonctionner le jour et la nuit, était compétent pour suspendre cette dérogation jusqu'au 15 avril 2020 pour tenir compte à la fois des impératifs actuels de santé publique et de la nécessité de maintenir des activités indispensables à la continuité de la vie de la Nation.

9. D'autre part, s'il est vrai que le premier alinéa de l'article 2 de l'arrêté ministériel du 14 mars 2020 interdit tout rassemblement, réunion ou activité mettant en présence de manière simultanée plus de 100 personnes en milieu clos et ouvert, les dispositions du 3<sup>ème</sup> alinéa du même article 2 habilite le représentant de l'Etat, aux fins de ralentir la propagation du virus covid-19 « à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les rassemblements, réunions ou activités ne relevant pas du premier alinéa lorsque les circonstances locales l'exigent ». Alors même que ces dernières dispositions s'inscrivent dans le chapitre 2 relatif aux « mesures concernant les rassemblements, réunions, activités et navires transportant des voyageurs » tandis que le chapitre 1 du même arrêté, complété par l'arrêté du 15 mars 2020, traite des « mesures concernant les établissements recevant du public », l'arrêté du préfet de l'Hérault du 15 mars 2020 qui a pour effet, ainsi qu'il vient d'être exposé, de suspendre temporairement une dérogation qu'il avait lui-même accordée, ne peut être regardé, en l'état de l'instruction, comme étant entaché d'illégalité. Dans ces conditions, le moyen développé sur ce point par les requérants ne peut qu'être écarté.

10. Il résulte de l'instruction que le commerce exploité sous l'enseigne T. a fait l'objet, le 13 février 2020, soit antérieurement à l'arrêté litigieux, d'un contrôle des services de la direction générale des douanes et des droits indirects qui a permis la découverte et la saisie de 8,25 kg de tabac à narguilé d'une valeur de 850 euros dans l'établissement. Par courrier du 2 mars 2020, le directeur régional des douanes et des droits indirects de Montpellier a d'ailleurs demandé au préfet de l'Hérault de prononcer une fermeture administrative de l'établissement d'une durée de quinze jours. Même si cette mesure n'a pu être prononcée, en ordonnant la fermeture administrative de ce commerce jusqu'à la fin des mesures gouvernementales dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 puis pour une durée de trente jours à compter de la fin de ces mesures, le préfet de l'Hérault n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation de la durée de la fermeture administrative qui ne revêt pas, dans les circonstances de l'espèce, un caractère disproportionné.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition relative à l'urgence prévue à l'article L. 521-2 du code de justice administrative, que l'arrêté pris le 21 mars 2020 par le préfet de l'Hérault ne peut être regardé en l'espèce, à la date de la présente ordonnance, comme portant une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de travailler, à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie. La société T. et M. H. ne sont ainsi pas fondés à demander au juge des référés, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, la suspension de l'exécution de cet arrêté. Par suite, et en tout état de cause, les conclusions qu'ils présentent à fin d'injonction doivent également être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance de référé, la partie perdante, la somme que demandent la société T. et M. H. au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

O R D O N N E:

Article 1<sup>er</sup>: La requête de la société T. et de M. H. est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la Société T., à M. H. et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée pour information au préfet de l'Hérault.

Fait à Montpellier, le 7 avril 2020.

Le juge des référés,

T. Bonhomme

La greffière,

M. Chouart

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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 7 avril 2020,

La greffière,

M. Chouart