

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 2001679

Société E.

M. Denis Chabert
Juge des référés

Ordonnance du 10 avril 2020

49-05

54-035-03

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 7 avril 2020, la société par actions simplifiée (SAS) E., représentée par la SELARL Cabinet T., demande au juge des référés :

1°) à titre principal, d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension 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 exploité sous l'enseigne « L'E. » 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°) d'autoriser, sur le même fondement, la réouverture de cet établissement dans un délai de 48 heures à compter du dépôt de la requête ;

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 administrative interdit l'exercice de l'activité faisant obstacle à la perception de recettes ;
- des denrées périssables, qui constituent l'essentiel des marchandises vendues et du stock, doivent être jetées en pure perte ;
- les pièces produites justifient de sa situation financière en particulier des charges fixes qu'elle doit assumer et elle a fait l'objet d'une saisie administrative à tiers détenteur pour une dette fiscale ;

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

- la fermeture administrative prononcée à son encontre porte une atteinte grave à la liberté d'entreprendre ainsi qu'à la liberté du commerce et de l'industrie qui sont des libertés fondamentales ; elle constitue également une dénaturation de son droit de propriété ;
- aucun avertissement préalable n'a précédé la notification de l'arrêté ordonnant la fermeture de l'établissement alors que l'arrêté du préfet de l'Hérault limitant de 7 h à 20 h la période d'ouverture des commerces alimentaires ne datait que du 15 mars 2020 ;
- cette fermeture a été prononcée sur la base d'un rapport établi par les services de police du 20 mars 2020 qui n'était pas joint à la notification, faisant obstacle à l'appréciation de son contenu ;
- au moment du contrôle, l'établissement n'était pas ouvert et la grille était totalement fermée ;
- la durée de la fermeture, qui revêt un caractère indéterminé, constitue une atteinte disproportionnée à des droits et libertés fondamentaux et le rajout d'une durée supplémentaire de trente jours est également disproportionné ;
- aucun lien n'est établi entre la propagation du virus et les horaires de fermeture imposés aux commerces alimentaires ;
- la personne présente lors de la notification de l'arrêté a refusé de signer le procès-verbal de notification et la mesure de fermeture administrative n'est donc pas opposable à la société en l'absence de notification régulière au gérant.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 avril 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 covid-19 caractérisent une situation d'urgence à maintenir en vigueur l'arrêté litigieux ;
- la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie doivent être exercées dans le respect des lois et règlements et la mesure de fermeture administrative ne porte pas atteinte au droit de propriété de l'établissement ;
- en raison de la situation d'urgence liée à la crise sanitaire, il n'a pas été possible de mettre en œuvre la procédure contradictoire prévue par le code des relations entre le public et l'administration et le moyen n'est pas opérant ;
- la société requérante ne peut se prévaloir de l'irrégularité de la notification de l'arrêté litigieux alors qu'elle a été mise en mesure de le contester dans la présente instance de référé et le refus de signer le procès-verbal de notification n'a pas pour conséquence de rendre l'arrêté inopposable ;
- les services de police ont constaté que l'établissement continuait à exercer son activité à 21h30 en assurant la vente de produits par une lucarne située sur la gauche de sa devanture ;
- la durée de la fermeture ne revêt pas un caractère disproportionné alors que l'établissement proposait à la vente pour un euro des masques ne présentant aucune garantie de protection pour leurs utilisateurs et qui pouvaient inciter le public à se rendre dans ce commerce malgré les restrictions nationales liées aux déplacements.

Vu

- l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Montpellier n° 2001642 du 6 avril 2020 ;
- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-242 du 14 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 ;
- les arrêtés des 14 et 15 mars 2020 du ministre des solidarités et de la santé portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal administratif de Montpellier a désigné M. Chabert, 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 10 avril 2020 à 10 h :

- le rapport de M. Chabert, juge des référés,
- les observations de Me T., représentant la société E., qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens et soutient en outre que la chronologie des faits doit être prise en compte pour l'appréciation de l'urgence alors que le contrôle est intervenu dès le 17 mars 2020, soit très peu de temps après l'entrée en vigueur des restrictions d'ouverture des commerces alimentaires, qu'il existe une incertitude sur la durée exacte de la mesure de fermeture administrative en raison du maintien actuel et du possible prolongement des mesures de lutte contre la propagation du virus covid-19 et que cette fermeture entraînera la cessation des paiements et le placement de la société en liquidation judiciaire ;
- et les observations de M. S., représentant le préfet de l'Hérault, qui persiste dans ses écritures.

Les parties ont été informées à l'audience, en application des articles R. 522-9 et R. 611-7 du code de justice administrative, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office tiré de la violation du champ d'application des dispositions du 2. de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique dans le cas où la mesure de fermeture administrative excéderait la durée maximale de deux mois prévue par ces mêmes dispositions.

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

Considérant ce qui suit :

Sur le cadre juridique du litige :

1. 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. (...) ». 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 et à partir du 4 mars plusieurs arrêtés du ministre de la santé dont l'arrêté du 14 mars 2020 complété par l'arrêté du 15 mars. 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. ».* 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.

2. Dans cette situation, il appartient à ces différentes autorités 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.

3. D'autre part, 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 ».*

4. Par un arrêté en date du 21 mars 2020, le préfet de l'Hérault a ordonné la fermeture administrative de l'établissement exploité sous l'enseigne « L'E. » 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. Par la présente requête, la société E. demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 précité, d'ordonner la suspension immédiate de cet arrêté et d'autoriser la réouverture de l'établissement dans un délai de 48 heures à compter du dépôt de sa requête.

Sur les conclusions à fin de suspension :

5. A titre liminaire et 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. Il en va de même de la liberté du commerce et de l'industrie. Enfin, si la société Epicerie se prévaut d'une dénaturation du droit de propriété, la mesure de fermeture administrative litigieuse n'a pas pour conséquence de remettre en cause son droit de propriété concernant son fonds de commerce.

6. En premier lieu, l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que : *« les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable »*. Aux termes de l'article L. 121-2 du même code : *« Les dispositions de l'article L. 121-1 ne sont pas applicables : 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ; (...) »*. Enfin les dispositions du 5 de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique prévoient que : *« A l'exception de l'avertissement prévu au 1, les mesures prises en application du présent article sont soumises aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration. »*.

7. Compte tenu de l'urgence sanitaire qui impose le strict respect des règles visant à lutter contre la propagation du virus covid-19, le préfet de l'Hérault doit être regardé comme justifiant d'une situation d'urgence à ordonner la fermeture de l'établissement exploité sous l'enseigne « L'E. » et de circonstances exceptionnelles au sens de l'article L. 121-2 précité. Par suite, l'absence de mise en œuvre d'une procédure contradictoire n'a pas pour conséquence d'entacher d'irrégularité l'arrêté litigieux.

8. En deuxième lieu, aucune disposition légale ou réglementaire n'imposait au préfet de l'Hérault de joindre à l'arrêté litigieux le procès-verbal des services de la police municipale de Montpellier sur lequel est fondée la mesure de fermeture administrative prononcée à l'encontre de la société E..

9. En troisième lieu, les conditions de notification de l'arrêté préfectoral du 21 mars 2020 sont sans incidence sur sa légalité. Contrairement à ce que soutient la société E., l'arrêté litigieux lui est opposable alors même que la personne auprès de laquelle ont été accomplies les formalités de notification par voie administrative n'était pas le gérant de la société et a d'ailleurs refusé de signer le procès-verbal de notification établi par les services de police. Un tel refus de notification opposé aux services de police n'a pas davantage pour conséquence de rendre inopposable l'arrêté prononcé à l'encontre de la société requérante.

10. En quatrième lieu, le préfet de l'Hérault a, par un arrêté du 15 mars 2020, 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 auprès 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.

11. D'une part, la société requérante soutient que le préfet de l'Hérault ne démontre pas la corrélation qui existerait entre la nécessité de limiter l'ouverture de 7 h à 20 h des commerces concernés par l'arrêté du 15 mars 2020 et la lutte contre la propagation du virus covid-19. Toutefois, à supposer que soit invoquée, par la voie de l'exception, l'illégalité de l'arrêté du préfet de l'Hérault du 15 mars 2020 en tant qu'il ne constituerait pas une mesure efficace de lutte contre la propagation du virus covid-19, la décision du représentant de l'Etat dans le département de l'Hérault de limiter la circulation et le regroupement des personnes pour lutter contre la propagation du virus covid-19 en suspendant provisoirement la dérogation mentionnée ci-dessus, apparaît, dans le contexte d'une épidémie avérée et en l'état de l'instruction, comme étant nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elle poursuit au regard de ce qui été exposé aux points 1 et 2 de la présente ordonnance.

12. D'autre part, il résulte de l'instruction, en particulier du procès-verbal des services de la police municipale de Montpellier dressés par les agents de police judiciaire adjoints, que l'établissement commercial exploité par la société E. était ouvert le 17 mars 2020 à 21 h 30 et que la vente des produits s'effectuait par une lucarne située sur la gauche de la devanture. Dans ces conditions, le préfet de l'Hérault a pu légalement et sans commettre d'erreur de fait se fonder sur les constatations des services de police pour prononcer sur le fondement des dispositions du 2. de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique une mesure de fermeture administrative en prenant en compte une situation d'atteinte à la santé publique.

13. En dernier lieu, la mesure de fermeture administrative contestée a été prise sur le fondement du 2. de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique fixant à deux mois la durée maximale de fermeture pouvant être prononcée. L'arrêté litigieux se fonde également sur l'arrêté préfectoral du 15 mars 2020 limitant jusqu'au 15 avril 2020 les horaires d'ouverture des commerces alimentaires de 7 h à 20 h. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'établissement « L'E. » était toujours exploité le 17 mars 2020 à 21 h 30 et la fermeture jusqu'à la fin des mesures gouvernementales de lutte contre la propagation du virus covid-19 et pour une durée de 30 jours à compter de la fin de ces mesures ne revêt pas, en l'état de l'instruction et à la date de la présente ordonnance, un caractère disproportionné au regard de l'exigence impérieuse de protection de la santé publique. En revanche, ayant été prise sur le fondement du 2. de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, cette mesure de fermeture ne pourrait excéder la durée maximale légale de deux mois sauf à méconnaître le champ d'application de ces dispositions.

14. Il résulte de l'ensemble de 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 du 21 mars 2020 pris par le préfet de l'Hérault à l'encontre de la société E. ne peut être regardé, à la date de la présente ordonnance, comme portant une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre, à la liberté du commerce et de l'industrie et au droit de propriété. Par suite, la société E. n'est pas fondée à solliciter la suspension immédiate de l'exécution de cet arrêté ni à demander au juge des référés d'être autorisée à exploiter son commerce dans un délai de 48 h à compter du dépôt de sa requête.

Sur les frais liés au litige :

15. 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, une somme quelconque titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

ORDONNE:

Article 1^{er} : La requête en référé présentée par la société E. est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la société par actions simplifiée E. et au préfet de l'Hérault.

Fait à Montpellier, le 10 avril 2020.

Le juge des référés,

Le greffier,

D. Chabert

D. Martinier

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 10 avril 2020,
Le greffier,

D. Martinier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 2001699

SARL K. et M. B.

M. Denis Chabert
Juge des référés

Ordonnance du 10 avril 2020

49-05

54-035-03

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 8 avril 2020, la société à responsabilité limitée (SARL) K. et son gérant, M. B., représentés par Me B., demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension 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 exploité sous l'enseigne « S. » 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 et juger que cet arrêté n'est pas opposable à la SARL K. et que celle-ci est à nouveau autorisée à exploiter son commerce aux heures légales d'ouverture prévues par arrêtés ;

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.

Ils soutiennent que :

Sur la condition d'urgence :

- la fermeture administrative a pour conséquence de priver la société de tout chiffre d'affaires qui pourrait atteindre 3 500 euros sur les 45 jours de fermeture annoncés ;
- elle doit assumer des charges fixes, en particulier la rémunération d'un salarié qui perçoit une rémunération brute de 167,96 euros ;
- son gérant est lui-même privé de rémunération alors qu'il doit assumer une charge locative pour la société de 4 773,55 euros ;

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 ainsi qu'à la liberté du commerce et de l'industrie qui sont des libertés fondamentales ;

- la notification de l'arrêté a été faite à M. B. en tant que gérant de l'établissement Epicerie M. alors que cet établissement n'existe plus depuis le rachat du fonds de commerce et l'arrêté a manifestement été notifié à une société qui, juridiquement, n'existe pas et n'est donc pas opposable à la SARL K. ;

- la mesure de fermeture administrative, fondée sur le 2° de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, est entachée d'une erreur de droit dès lors que les manquements reprochés relèvent du champ d'application du 1° du même article ;

- l'arrêté litigieux est fondé sur un arrêté préfectoral du 15 mars 2020 limitant l'ouverture de 7 h à 20 h des établissements destinés à la vente à emporter de produits alimentaires qui est illégal au regard des dispositions des arrêtés ministériels des 14 et 15 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 dès lors que les magasins de vente et centres commerciaux peuvent continuer à exercer, sans contrainte, leurs activités de livraison et de retraits de commandes et à recevoir du public lorsqu'ils exercent une activité de commerce d'alimentation générale ; aucune disposition de ces arrêtés n'habilite le préfet à interdire ou à restreindre par des mesures réglementaires ou individuelles les activités des établissements recevant du public ;

- la mesure de fermeture de près de deux mois est disproportionnée et le préfet de l'Hérault a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en ne prenant pas en compte le caractère isolé du manquement reproché ni l'incertitude qui pesait sur la portée des mesures d'interdiction ou de limitation d'activités dans le contexte de la crise sanitaire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 avril 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 covid-19 caractérisent une situation d'urgence à maintenir en vigueur l'arrêté litigieux ;

- la perte de chiffre d'affaires ne représente que 8% au regard du chiffre d'affaires mensuels de 2018 et l'urgence n'est pas caractérisée ;

- la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie doivent être exercées dans le respect des lois et règlements ;

- l'arrêté de fermeture a été prononcé à l'encontre de la SARL K. et l'établissement est exploité à Montpellier sous l'enseigne Supérette M. ; aucune erreur dans la détermination de la personne morale visée par la mesure de fermeture n'entache l'arrêté ;

- le maintien de l'activité de vente à emporter au-delà de 20 h a pour conséquence de porter atteinte à la santé publique en cette période de crise sanitaire et la mesure de fermeture administrative pouvait être légalement prononcée sur le fondement du 2° de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique ;

- des restrictions d'ouverture de 7 h à 20 h pouvaient être légalement prises pour les commerces de denrées alimentaires y compris dans celles accueillant du public sur le fondement des arrêtés ministériels des 14 et 15 mars 2020 alors qu'aucune circonstance ne vient justifier le maintien d'une ouverture nocturne de ces établissements en cette période de crise sanitaire ;

- les restrictions d'ouverture des commerces de denrées alimentaires ont été régulièrement publiées et les services de police ont constaté que l'établissement de la SARL K. était ouvert à 20 h 15 le 18 mars 2020 ; dans le contexte d'état d'urgence sanitaire qui impose de respecter les mesures de confinement, la durée de la fermeture ne revêt pas un caractère

disproportionné.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-242 du 14 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 ;
- les arrêtés des 14 et 15 mars 2020 du ministre des solidarités et de la santé portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal administratif de Montpellier a désigné M. Chabert, 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 10 avril 2020 à 11 h :

- le rapport de M. Chabert, juge des référés,
- les observations de Me B., représentant les requérants, en présence de M. B., gérant de la SARL K., qui concluent aux mêmes fins par les mêmes moyens;
- et les observations de M. S., représentant le préfet de l'Hérault, qui persiste dans ses écritures.

Les parties ont été informées à l'audience, en application des articles R. 522-9 et R. 611-7 du code de justice administrative, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office tiré de la violation du champ d'application des dispositions du 2. de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique dans le cas où la mesure de fermeture administrative excéderait la durée maximale de deux mois prévue par ces mêmes dispositions.

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

Considérant ce qui suit :

Sur le cadre juridique du litige :

1. 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. (...). ». 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 et à partir du 4 mars plusieurs arrêtés du ministre de la santé dont l'arrêté du 14 mars 2020 complété par l'arrêté du 15 mars. 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.* ». 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.

2. Dans cette situation, il appartient à ces différentes autorités 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.

3. D'autre part, 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* ».

4. Par un arrêté en date du 21 mars 2020, le préfet de l'Hérault a ordonné la fermeture administrative de l'établissement exploité sous l'enseigne « Supérette M.» 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. Par la présente requête, la SARL K. et son gérant, M. B., demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 précité, d'ordonner la suspension immédiate de cet arrêté et d'autoriser les autoriser à reprendre l'exploitation de leur commerce.

Sur les conclusions à fin de suspension :

5. A titre liminaire et 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. Il en va de même de l'exercice de la liberté de travailler et de la liberté du commerce et de l'industrie.

6. En premier lieu, il résulte de l'instruction, en particulier de l'extrait Kbis du registre du commerce et des sociétés, que la SARL K. exploite un commerce d'alimentation générale, vente de fruits et légumes et salon de thé situé ...à Montpellier. Il est par ailleurs constant que ce commerce est exploité sous l'enseigne « Supérette M. », les requérants mentionnant dans leurs écritures n'avoir simplement jamais procédé au changement de l'enseigne. Par suite, alors même que ce nom d'enseigne ne correspondrait plus à la dénomination juridique de l'établissement exploité depuis le 1^{er} avril 2013 par la SARL K., une telle circonstance ne caractérise pas une illégalité manifeste de l'arrêté de fermeture administrative pris à l'encontre de la société commerciale qui exploite l'établissement et qui lui est opposable.

7. En deuxième lieu, le préfet de l'Hérault a, par un arrêté du 15 mars 2020, 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 auprès 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 de la mesure de fermeture prononcée à leur encontre, les requérants invoquent, par la voie de l'exception, l'illégalité de cet arrêté du préfet de l'Hérault 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 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^{ème} 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 et le moyen développé sur ce point par les requérants ne peut qu'être écarté.

10. En troisième lieu, pour ordonner la fermeture administrative de l'établissement « Supérette M. », le préfet de l'Hérault s'est fondé sur la limitation jusqu'au 15 avril 2020 de l'ouverture en journée des commerces pratiquant la vente de boissons à emporter et épiceries de nuit et sur les constatations des services de la police municipale à l'issue d'un contrôle réalisé le 18 mars à 20 h 15 attestant de l'ouverture à cette heure du commerce. Si les requérants soutiennent avoir laissé ouvert le rideau de l'établissement pour attendre les services de police qui devaient selon eux les informer des restrictions d'ouverture des commerces prononcées par le préfet de l'Hérault le 15 mars 2020, il ressort des mentions figurant sur le procès-verbal dressé par des agents de police judiciaire adjoints, lesquelles font foi jusqu'à preuve du contraire, que lors du contrôle, le gérant de la société a indiqué ne pas avoir été prévenu de cet arrêté avant de préciser qu'il ne fermerait pas son établissement si telle est sa volonté. Ces faits, 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 du 2° de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique.

11. En dernier lieu, la mesure de fermeture administrative contestée a été prise sur le fondement du 2. de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique fixant à deux mois la durée maximale de fermeture pouvant être prononcée. L'arrêté litigieux se fonde également sur l'arrêté préfectoral du 15 mars 2020 limitant jusqu'au 15 avril 2020 les horaires d'ouverture des commerces alimentaires de 7 h à 20 h. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'établissement « Supérette M. » était toujours exploité le 18 mars 2020 à 20 h 15 par son gérant et la fermeture jusqu'à la fin des mesures gouvernementales de lutte contre la propagation du virus covid-19 et pour une durée de 30 jours à compter de la fin de ces mesures ne revêt pas, en l'état de l'instruction et à la date de la présente ordonnance, un caractère disproportionné au regard de l'exigence impérieuse de protection de la santé publique. En revanche, ayant été prise sur le fondement du 2. de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, cette mesure de fermeture ne pourrait excéder la durée maximale légale de deux mois sauf à méconnaître le champ d'application de ces dispositions.

12. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, que l'arrêté du 21 mars 2020 pris par le préfet de l'Hérault à l'encontre de la SARL K. ne peut être regardé, à la date de la présente ordonnance, comme portant une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie. Par suite, la SARL K. et son gérant, M. B. ne sont pas fondés à solliciter la suspension immédiate de l'exécution de cet arrêté ni à demander au juge des référés d'être autorisée à exploiter son commerce.

Sur les frais liés au litige :

13. 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, une somme quelconque titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

O R D O N N E

Article 1^{er} : La requête en référé présentée par la SARL K. et M. B. est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la société à responsabilité limitée K. et M. B. et au préfet de l'Hérault.

Fait à Montpellier, le 10 avril 2020

Le juge des référés,

Le greffier,

D. Chabert

D. Martinier

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 10 avril 2020
Le greffier,

D. Martinier