

\*\*\*

Commentaire du jugement n° 2009143 du 4 octobre 2021  
du tribunal administratif de Lille

Par Vincent CATTOIR-JONVILLE,  
Agrége des Facultés de Droit  
Professeur de droit public à l'Université de Lille  
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit Equipe de recherches  
en droit public

**Procédure contradictoire - Fermeture provisoire d'un débit de boissons pour non-respect  
des règles édictées pour face à l'épidémie de Covid-19**

Une société par actions simplifiée (SAS), la SAS « *La villa des anges* », exploitait un établissement libertin, classé en débit de boissons de type N (les établissements recevant du public, dits ERP, de type N, concernent les restaurants, les basseries, les cafés, bars et autres débits de boissons) qui comprenait également une activité de discothèque (classée de type P), sur la commune de Choques, située dans le Pas-de-Calais dans l'arrondissement de Béthune.

Le préfet du Pas-de-Calais a pris, le 16 octobre 2020, un arrêté par lequel il ordonnait la fermeture administrative de cet établissement pour une durée de quinze jours au motif de manquements répétés aux prescriptions légales et réglementaires mises en œuvre dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19.

Le préfet avait basé son arrêté sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction alors applicable, aux termes duquel : « *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 également prendre de telles mesures après la fin de l'état d'urgence sanitaire prévu au chapitre Ier bis du présent titre, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire. / Le ministre peut habilier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles. (...)* ».

Cette atteinte manifeste aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir et la liberté du commerce et de l'industrie doit être mise en perspective avec les dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; / (...)* ». Cette garantie est prolongée par l'article L. 121-1 du même code, selon lequel : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, 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.* ». Enfin, on notera qu'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 ; / (...)* ».

Ce jugement ne présente pas un grand caractère innovant au regard de la jurisprudence administrative traditionnelle mais il illustre bien les problèmes auxquelles les juridictions administratives ont été confrontées dans la gestion des dispositifs juridiques attentatoires aux libertés liés à la Covid-19 (parmi une littérature critique foisonnante, nous nous permettons de renvoyer à notre communication au colloque de Lille, Vincent Cattoir-Jonville, « *Les spécificités de l'Etat d'urgence sanitaire* », dans « Droit de crise et crise du droit. Les répercussions de l'Etat d'urgence sur le droit public interne », Université de Lille, actes du colloque du 26/03/2021. On renverra également à Jules Jeanneney, « *La non-théorie des circonstances particulières* », dans AJDA, vol. 76/15, 2020 pp. 843-848, à propos de la jurisprudence du Conseil constitutionnel).

La question qui se posait était celle de savoir si le préfet du Pas-de-Calais pouvait légalement ordonner la fermeture temporaire de cet établissement sans respecter le principe du contradictoire.

Le juge administratif a estimé que, en fondant sa décision sur l'article L. 3131-1 du code de la santé publique et du décret du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire, le préfet avait pris une décision justifiée par des circonstances exceptionnelles qui le dispensait d'appliquer les dispositions de procédure contradictoire prévues par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Le tribunal administratif de Lille ne fait ici qu'appliquer la jurisprudence administrative classique sur la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles (voir parmi une

jurisprudence abondante les décisions fondatrices : CE, 28 juin 1918, « *Heyriès* », aux conclusions Ripert, Rec. 651 ; CE, 28 février 1919, « *Dames Dol et Laurent* », aux conclusions Berget, Rec. ; ou pour une solution inverse : CE, 4 juin 1947, « *Entreprise Chemin vert* », Rec. 246. On renverra également à A. Mathiot, « *La théorie des circonstances exceptionnelles* », in « *Mélanges en l'honneur d'Achille Mestre* », Sirey, 1956, pp. 413-428, spéc. p. 426).

Le recours à la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles est toujours très malaisé à manipuler tant cela reviendrait, selon une célèbre formule de Raymond Carré de Malberg, à « *décorer d'une couleur juridique ce qui n'est qu'expédients de faits imposés par des nécessités inéluctables* » (dans « *Contribution à la théorie générale de l'Etat* », Sirey, 1920, t. 1, p. 620) surtout lorsqu'on l'étend à la théorie des circonstances particulières émise par le Conseil constitutionnel.