TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2005302

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CPME Haute-Garonne, Union des métiers et des industries hôtelières de la Haute-Garonne (UMIH 31), SARL Komodo, SAS Delirium Cafe Toulouse, la SARL FSC, SAS de l'Amitié, SASU le Saint des Seins, SARL Pub Saint Pierre, SARL le Matin, la SARL MG, la SARL VBL et la SARL le Petit Voisin Contre PREFET DE LA HAUTE-GARONNE

M.Bentolila Juge des référés

Ordonnance du 27 octobre 2020

54-03-005

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 22 octobre 2020, et un mémoire complémentaire du 26 octobre 2020, la CPME Haute-Garonne, l'union des métiers et des industries hôtelières de la Haute-Garonne (UMIH31), la SARL Komodo, la SAS Delirium Cafe Toulouse, la SARL FSC, la SAS de l'Amitié, le SASU le Saint des Seins, la SARL Pub Saint Pierre, la SARL le Matin, la SARL MG, la SARL VBL et la SARL le Petit Voisin, tous représentés par Me Laclau, demandent au juge des référés, dans le dernier état de leurs conclusions sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'arrêté du 24 octobre 2020 du préfet de la Haute-Garonne portant prescription de plusieurs mesures nécessaires afin de faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le département de la Haute-Garonne, en tant qu'il prévoit que dans les communes classées en zone de « couvre-feu » telles que visées à l'annexe I de cet arrêté, s'appliquent les mesures de plein droit prévues par l'article 51 II 1° a) du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 ;

- 2°) d'enjoindre au préfet de la Haute-Garonne, dans l'hypothèse où le juge des référés estimerait que des mesures de police à l'encontre des débits de boisson de Toulouse et de sa métropole sont utiles, de prendre de nouvelles mesures de police appropriées et proportionnées avec le concours des institutions représentatives de la profession ;
- 3°) d'enjoindre au préfet de la Haute-Garonne dans l'hypothèse où le juge des référés estimerait que des mesures de police utiles à l'encontre des débits de boisson de Toulouse et de sa métropole soient prises, de fixer une clause de revoyure inférieure à quatre semaines basée sur les indicateurs épidémiologiques de l'ARS Occitanie;
- 4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- en l'espèce, la condition d'urgence est remplie dès lors que les établissements représentent sur la métropole toulousaine 2000 établissements et environ 13500 salariés et c'est donc 30 à 40 % des établissements qui risquent de fermer, ce qui peut représenter une destruction de 4000 emplois ;
- l'équilibre financier est menacé par cette décision ; c'est la survie des associations qui est en jeu laquelle va de pair avec les emplois générés par cette activité, un licenciement économique étant déjà intervenu ; l'arrêté aura pour effet d'aggraver une situation financière déjà désastreuse; les sociétés requérantes au regard des éléments communiqués par elles et par leurs cabinets comptables, enregistrent une perte de chiffre d'affaires entre 2019 et 2020 entre 25 % et 55 %; pour le mois d'octobre, la perte est de près de 100 %; l'atteinte est d'autant plus grave que la fermeture intervient après plusieurs semaines de semi-fermeture et plusieurs jours de fermeture qui ont déjà grandement impactés les établissements ; la plupart de ces sociétés, malgré le dispositif de chômage partiel, ont été contraints de licencier entre un à quatre salariés et envisagent également de licencier, à court terme, au regard des conséquences des mesures précédentes et de la présente mesure sur l'équilibre de leur activité; certains établissements doivent engager des procédures collectives et la mesure critiquée va entrainer des conséquences irréversibles; les possibilités de négociation de certaines dettes ou aides qui avaient été possibles durant la période de confinement n'existent plus, alors que les mesures sont édictées à minima jusqu'au 13 novembre 2020 sans qu'il soit prévu de pouvoir les faire évoluer;
- l'arrêté contesté porte aux requérants une atteinte manifestement illégale à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie, qui est une liberté fondamentale, et cette atteinte existe alors même que la mesure intervient dans un but de protection de l'ordre public ; l'arrêté porte également atteinte à la liberté de disposer de ses biens, ainsi qu'au libre exercice d'une profession ;
- les requérants entendent contester par voie d'exception l'article 51 II 1° a) du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 en tant que ce décret interdit dans les communes placées dans la zone de couvre-feu, l'ouverture des établissements de type N, c'est-à-dire les débits de boissons, une telle exception d'illégalité pouvant être invoquée devant le juge des référés ; au cas d'espèce, il apparait que l'arrêté préfectoral a été pris pour l'application du

décret du 16 octobre 2020; sans l'arrêté préfectoral, le décret ne pouvait s'appliquer dans la métropole toulousaine, l'arrêté du 18 octobre 2020 était donc nécessaire à l'application du décret du 16 octobre 2020, l'arrêté du 18 octobre 2020 se fondant par ailleurs sur les dispositions de l'article L 3131-7 du code de la santé publique selon lesquelles le préfet peut prendre des mesures générales ou individuelles d'application des décrets ; les dispositions de l'article 51 II 1° a) du décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 sont illégales ; en effet la fermeture des débits de boissons est illégale dès lors que l'objectif poursuivi par cette fermeture ne sera pas atteint, dans la mesure où aucune étude n'établit que les débits de boissons seraient des vecteurs de contamination alors qu'ils étaient par ailleurs soumis à un protocole précis et que le non-respect de ce protocole était susceptible d'entrainer leur fermeture ainsi qu'il en a été jugé par l'ordonnance du 16 octobre 2020 du tribunal administratif de Toulouse, n° 205170 ; il en a été jugé de même par le juge des référés du tribunal administratif de Rennes; les seules données existantes concernent des clusters répertoriés dans la restauration et uniquement en ce qui concerne le personnel ; la restauration présente un nombre moindre de clusters parmi les secteurs d'entreprise que l'administration publique (52 contre 150); la restauration est par ailleurs classée en troisième position des secteurs à risque avec 20 % contre 57,1 % pour les industries alimentaires et 27,3 % pour les transports terrestres; par ailleurs, le nombre de clusters en milieu scolaire et universitaire a connu une hausse de 177 % entre le 24 septembre 2020 et le 8 octobre 2020 ; plusieurs épidémiologistes affirment que les bars et restaurants ne constituent pas les lieux principaux de propagation du virus ; il en est ainsi du docteur X, infectiologue, président de la cellule Covid-19 de l'académie nationale de médecine; le docteur X, infectiologue, indique également que le bénéfice des mesures d'interdiction reste à démontrer ; la nécessité de la fermeture des bars reste également à démontrer au regard des données existantes sur le taux d'incidence et le taux de positivité; en effet malgré les arrêtés de fermeture des bars à 22 h 00 pris les 25 septembre 2020 et 8 octobre 2020 par le préfet de la Haute-Garonne, les taux d'incidence n'ont cessé d'augmenter sur la métropole toulousaine ; la restriction des horaires d'ouverture n'a donc pas eu pour effet de faire diminuer le taux d'incidence, et il en est de même dans d'autres villes et notamment à Paris ; l'arrêté en litige n'est pas proportionné et il aurait été possible d'atteindre le même objectif à travers des mesures moindres ; en effet, en vertu des règles prises en application du décret du 10 juillet 2020, il était prévu une absence de regroupement de plus de dix personnes, une distance minimale d'un mètre entre les tables, le port du masque était obligatoire lors des déplacements dans l'établissement, le préfet étant en droit de fermer les bars ne mettant pas en œuvre les obligations qui leur incombaient ; les 455 contrôles effectués entre le 21 et le 27 septembre 2020 ont démontré que l'arrêté préfectoral était respecté; la fermeture administrative d'établissements ne respectant pas leurs obligations aurait été moins attentatoire aux libertés : un nouveau protocole sanitaire est d'ailleurs prévu par l'article 40 du décret du 16 octobre 2020; ce décret contesté par voie d'exception d'illégalité, créée une rupture d'égalité au regard de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'égalité devant la loi étant par ailleurs un principe général du droit ; les mesures de police doivent respecter le principe d'égalité ; le décret traite différemment les débits de boissons et les restaurants qui peuvent rester ouverts jusqu'à 21 h 00, les restaurants pouvant également servir des boissons alcoolisées ; les débits de boissons sont à même de respecter les mêmes protocoles sanitaires prévus à l'article 40 du décret que les restaurants; par ailleurs, l'arrêté du 18 octobre 2020, en s'appliquant jusqu'au 13 novembre 2020 inclus, prévoit un délai de quatre semaines qui est excessif alors que les points épidémiologiques de l'ARS interviennent plusieurs fois par semaine ; en vertu de l'article de l'article L 3131-7 du code de la santé publique, les mesures prises doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu; une revoyure à une échéance plus rapprochée serait justifiée, comme il en est de l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône; l'arrêté est entaché d'une illégalité manifeste dès lors qu'il stigmatise les lieux des débits de boissons et les professionnels exerçant ces activités; ces activités ont déjà conduit à des appels à l'aide et à plusieurs suicides de patrons de bars et de restaurants.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu:

- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 ;
- le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 modifié prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'urgence sanitaire ;
- l'arrêté du 24 octobre 2020 du préfet de la Haute-Garonne portant mesures de prévention et restrictions nécessaires afin de lutter contre l'épidémie de covid-19 dans le département de la Haute-Garonne;
 - le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Bentolila, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue le 26 octobre 2020 à 10 h 00 en présence de M. Subra de Bieusses, greffier d'audience, M. Bentolila a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Laclau et de Me Ballinon pour les requérants, qui confirment leurs écritures et font ainsi valoir que, comme il est indiqué dans leur mémoire du 26 octobre 2020, la requête doit être regardée comme se trouvant dirigée contre l'arrêté du 24 octobre 2020 du préfet de la Haute-Garonne qui abroge son précédent arrêté du 18 octobre 2020; que la requête doit bénéficier d'une présomption d'urgence, sur le fondement des articles L 3131-15 et L 3131-18 du code de la santé publique ; les pertes de chiffre d'affaire des établissements requérants sont considérables, pouvant atteindre 100 % de perte de chiffre d'affaire ; selon une attestation de l'UMIH 31, sur 250 établissements de Toulouse, 30 % sont en difficulté et menacés d'un dépôt de bilan ; le décret du 16 octobre 2020, sur lequel se fonde l'arrêté préfectoral, est contesté par voie d'exception d'illégalité, dès lors qu'aucune étude épidémiologique n'établit le lien entre l'ouverture des bars et les contaminations, alors que ces bars observaient par ailleurs des protocoles sanitaires stricts ; la charge de la preuve du lien entre l'ouverture des bars et des contaminations n'appartient pas aux requérants ; seuls des clusters dans la restauration ont été détectés ; les taux d'incidence ne cessent d'augmenter alors que les bars sont pourtant fermés ; des mesures proportionnées auraient pu être prises qui auraient été moins attentatoires aux libertés ; 500 contrôles ont été effectués dans les bars et établissements de restauration, lesquels n'ont pas mis en évidence d'infractions aux protocoles sanitaires devant être mis en place ; l'article 40 du décret du 16 octobre 2020 modifié prévoit par ailleurs les protocoles sanitaires devant être mis en place dans les bars ; le décret contesté par voie d'exception d'illégalité, créée une rupture d'égalité entre les débits de boissons et les restaurants qui peuvent rester ouverts jusqu'à 21 h 00, les restaurants pouvant également servir des boissons alcoolisées; l'arrêté contesté devait à minima prévoir une clause de revoyure alors qu'il prévoit qu'il est en vigueur jusqu'au 13 novembre 2020; les bars et leurs exploitants sont par ailleurs stigmatisés, dès lors qu'ils sont désignés comme se trouvant être les vecteurs de la contamination,

- les observations du représentant de la SARL Komodo,
- et les observations de M. Balanant pour le préfet de la Haute-Garonne ; M. Balanant fait valoir que les différents taux d'incidence et le taux d'occupation des lits en réanimation relevés par l'ARS Occitanie en dernier lieu sont très élevés et justifient l'arrêté préfectoral dont la suspension est demandée ; selon l'ARS, à défaut de mesures prises, ces taux pourraient être doublés à la mi-novembre 2020 ; par ailleurs, le Conseil d'Etat, dans son avis consultatif du 20 octobre 2020 relatif à la prorogation de l'état d'urgence sanitaire, a notamment relevé sur le fondement de l'avis du comité scientifique du 19 octobre 2020, que les fêtes étudiantes et les rencontres dans les bars/restaurants étaient responsables d'un nombre important de contaminations ; le même raisonnement a été repris par le Conseil d'Etat dans son ordonnance du 23 octobre 2020, qui a rejeté la requête présentée sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative dirigée contre l'article 51 du décret du 16 octobre 2020 ; la mesure prise à l'égard des bars est proportionnée au regard de la forte densité de personnes se trouvant dans les bars.

Considérant ce qui suit :

- 1. La CPME Haute-Garonne, l'union des métiers et des industries hôtelières de la Haute-Garonne (UMIH31), la SARL Komodo, la SAS Delirium Cafe Toulouse, la SARL FSC, la SAS de l'Amitié, le SASU le Saint des Seins, la SARL Pub Saint Pierre, la SARL le Matin, la SARL MG, la SARL VBL et la SARL le Petit Voisin, demandent dans le dernier état de leurs écritures, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'article 1^{er} de l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 24 octobre 2020 appliquant dans toutes les communes de la Haute-Garonne, l'interdiction prévue par l'article 51 n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 modifié.
- 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. ». Il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

- 3. En premier lieu, il résulte de l'instruction et notamment des documents produits par les requérants, ainsi que des explications données dans les écritures et à l'audience, que la condition d'urgence est en l'espèce remplie au regard des conséquences économiques, pouvant être pour certains établissements irréversibles, pour leurs exploitants ainsi que pour leurs salariés, de la fermeture totale des bars, imposée par différents arrêtés du préfet de la Haute-Garonne, et réitérée en dernier lieu par l'arrêté du 24 octobre 2020 dont la suspension est demandée dans le cadre de la présente instance.
- 4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 24 octobre 2020 : « Les dispositions de l'article 51 du décret n° 2020-1262 du 16 octobre modifié susvisé s'appliquent à toutes les communes du département de Haute-Garonne. »

Aux termes de l'article 51 dudit décret : « I. - Dans les départements mentionnés à l'annexe 2, le préfet de département interdit, dans les zones qu'il définit, aux seules fins de lutter contre la propagation du virus, les déplacements de personnes hors de leur lieu de résidence entre 21 heures et 6 heures du matin...II. - Dans les zones définies par le préfet de département où l'interdiction des déplacements mentionnée au présent I s'applique : 1° Les établissements recevant du public relevant des types d'établissements définis par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation figurant ci-après ne peuvent accueillir du public : a) établissements de type N : Débits de boissons... ».

L'arrêté du 24 octobre 2020 se fonde sur le fait que « ...les récents points de situation communiqués par Santé Publique France et par l'Agence Régionale de Santé d'Occitanie confirment une dégradation rapide et alarmante de la situation sanitaire sur l'ensemble du département de la Haute-Garonne ; qu'au niveau départemental, les indicateurs principaux traduisant la circulation du virus SARS-COV-2 (taux de positivité et taux d'incidence) après une stabilisation à un niveau élevé, évoluent très défavorablement, avec un taux d'incidence, toute population confondue de 306,2 pour 100 000 habitants et un taux de positivité de 14, 8 % ; que toutes les classes d'âge sont touchées avec une rehausse cette dernière semaine du taux d'incidence chez les 20-30 ans de 547,9 pour 100 000 habitants ; que la diffusion se porte également désormais sur les classes d'âge plus élevées, en particulier chez les 60-70 ans avec un taux d'incidence de 195,6 pour 100 000 habitants ; le taux d'occupation en Occitanie des lits des services hospitaliers de réanimation pour cause de covid de 44,99 % et la perspective d'ici mi-novembre prochain, selon les projections réalisées, du doublement des hospitalisations si la dynamique n'est pas enrayée ... ».

Les requérants contestent l'arrêté du 24 octobre 2020, ainsi que par la voie de l'exception, la légalité de l'article 51 du décret du 16 octobre 2020, dont le Conseil d'Etat, saisi par voie d'action, a rejeté la requête présentée à son encontre sur le fondement de l'article L 521-2, par une ordonnance n° 445430 du 23 octobre 2020.

5. L'interdiction dont la suspension est demandée, en tant qu'elle emporte fermeture totale des bars dans la Haute-Garonne porte atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie. Toutefois, l'atteinte à de telles libertés doit être évaluée au regard de l'atteinte qui serait posée au droit au respect à la vie, par la réouverture des bars dont la fermeture est contestée dans le cadre de la présente instance. A cet égard, ainsi qu'il est indiqué au point 4. de la présente ordonnance, les indicateurs de santé publique dans la

Haute-Garonne, sont extrêmement dégradés que ce soit pour les taux d'incidence, les taux de positivité, et les taux d'occupation des lits de réanimation, et cette dégradation se poursuit.

Par ailleurs, il résulte de l'instruction et notamment des indications données par le représentant du préfet lors de l'audience, que le comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-13 du code de la santé publique dans sa note d'alerte du 22 septembre dernier à laquelle se réfère son avis du 19 octobre 2020 relevait que « Les nouvelles contaminations sont surtout observées dans la population jeune chez qui la probabilité d'hospitalisation et la mortalité demeurent très faibles. Mais la circulation active du virus dans cette population depuis l'été se propage à l'ensemble des groupes d'âges, avec un décalage de plusieurs semaines. La circulation du virus dans la population âgée est notamment à l'origine d'une augmentation progressive des hospitalisations; chez les jeunes (20-40 ans), dont on ne connaît pas le rôle précis dans la contamination des personnes âgées et/ou vulnérables, il semble que les fêtes étudiantes extra-universitaires et les rencontres dans les bars/restaurants soient responsables d'un nombre important de contaminations. ».

Dans ces conditions, alors même qu'aucun élément chiffré ne permet d'établir le taux de contamination qui serait induit par la présence dans les bars, en l'état de l'instruction et notamment des connaissances scientifiques disponibles telles qu'elles résultent notamment de l'avis précité, et non sérieusement démenties, la présence dans les bars constitue un risque tangible de contamination directe et indirecte au virus, alors même que d'autres activités seraient également susceptibles de constituer des sources de contamination. Il en résulte qu'en dépit de l'atteinte aux libertés fondamentales de la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté d'entreprendre portée par les dispositions contestées, le droit au respect de la vie apparait en l'état de l'instruction, compte tenu de la gravité de la situation épidémiologique, comme devant s'opposer à la suspension de l'arrêté du 24 octobre 2020.

- 6. Les requérants font valoir une rupture d'égalité entre les bars et les établissements de restauration dès lors que ces derniers sont autorisés à ouvrir jusqu'à 21 h 00. Toutefois, en tout état de cause, la méconnaissance du principe d'égalité entre les bars et les restaurants, nécessairement invoquée à titre subsidiaire dans l'hypothèse où il serait considéré que tant la fermeture des bars que celle des restaurants serait fondée, ne saurait révéler, par elle-même, une atteinte à une liberté fondamentale au sens de l'article L 521-2 du code de justice administrative (Conseil d'Etat, ordonnance du 18 avril 2020, Fédération des travailleurs de la métallurgie CGT, n° 440012).
- 7. Enfin, si l'application en vertu de son article 5 de l'arrêté du 24 octobre 2020, jusqu'au 13 novembre 2020, est nécessairement longue pour les requérants compte tenu de la gravité de leur situation économique, elle ne présente pas en droit, au regard de la gravité et du caractère évolutif de la situation sanitaire un caractère disproportionné. Dès lors les conclusions présentées par les requérants tendant à la mise en place d'une clause de revoyure afin de raccourcir la période d'application de l'arrêté du 24 octobre 2020 doivent être rejetées.
- 8. Il résulte de ce qui précède que tant les conclusions tendant à la suspension sur le fondement de l'article L 521-2 de l'article 1^{er} de l'arrêté du 24 octobre 2020 du préfet de la Haute-Garonne, que les conclusions en injonction, doivent être rejetées.

<u>Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice</u> administrative :

9. Compte tenu du rejet des conclusions à fins de suspension et en injonction, les conclusions présentées sur le fondement de l'article L 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

ORDONNE

<u>Article 1^{er}</u>: La requête de la CPME Haute-Garonne, l'union des métiers et des industries hôtelières de la Haute-Garonne (UMIH31), la SARL Komodo, la SAS Delirium Cafe Toulouse, la SARL FSC, la SAS de l'Amitié, le SASU le Saint des Seins, la SARL Pub Saint Pierre, la SARL le Matin, la SARL MG, la SARL VBL et la SARL le Petit Voisin, est rejetée.

Article 2: La présente ordonnance sera notifiée à la CPME Haute-Garonne, à l'union des métiers et des industries hôtelières de la Haute-Garonne (UMIH31), à la SARL Komodo, à la SAS Delirium Cafe Toulouse, à la SARL FSC, à la SAS de l'Amitié, au SASU le Saint des Seins, à la SARL Pub Saint Pierre, à la SARL le Matin, à la SARL MG, à la SARL VBL, à la SARL le Petit Voisin et au préfet de la Haute-Garonne.

Copie en sera adressée à Me Laclau.

Fait à Toulouse, le 27 octobre 2020.

Le juge des référés,

Le greffier,

Pierre Bentolila

François Subra de Bieusses

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne 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 ordonnance.

Pour expédition conforme, le greffier,