

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 2102965**

CPME Haute-Garonne, GNI, GNI OCCITANIE,  
FEDERATION ASSOCIATION  
COMMERCANTS ARTISANS ET  
PROFESSIONNELS DE TOULOUSE

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Bentolila  
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 21 mai 2021

54-03-005  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 20 mai 2021 à 22 h 41, et un mémoire en production de pièces enregistré le 21 mai 2021 à 14 h 29, la CPME Haute-Garonne, le groupement national des indépendants (GNI), le groupement national des indépendants GNI Occitanie, et la Fédération des associations de commerçants, artisans et professionnels de Toulouse, tous représentés par Me Laclau, demandent au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 19 mai 2021 du préfet de la Haute-Garonne portant diverses mesures sanitaires applicables dans la commune de Toulouse à l'occasion de la finale de la coupe d'Europe de rugby du 22 mai 2021, en tant que cet article dispose que « Dans le centre-ville de Toulouse, le samedi 22 mai 2021, s'appliquent les dispositions suivantes : ... à partir de 19 heures –fermeture des terrasses des débits de boissons et des restaurants –interdiction de vente de boissons alcoolisées »

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- en ce qui concerne la condition d'urgence, la loi du 15 février 2021 a eu pour effet de proroger l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 31 décembre 2021 ; en vertu de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, le préfet peut ordonner la fermeture provisoire et réglementer l'ouverture, y compris les conditions d'accès, d'une ou plusieurs catégories

d'établissements recevant du public ; en vertu de l'article L. 3131-17 du même code, le préfet de département peut prendre des mesures d'interdiction et selon l'article L. 3131-18, les décisions prises sur le fondement de ces articles peuvent faire l'objet d'un référé-suspension ou d'un référé-liberté ;

- l'arrêté du 19 mai 2021 préjudiciable de manière extrêmement grave et immédiate aux intérêts des sociétés exploitant des débits de boissons et des restaurants, que représentent les syndicats requérants ; les établissements sont fermés depuis plus de sept mois et ont connu les mois précédant alternativement des périodes de fermeture et des périodes d'activité réduite ; alors que les finalistes de la coupe d'Europe de rugby sont connus depuis plus de trois semaines, le préfet a attendu le jeudi 20 mai 2021 pour publier un arrêté de fermeture des établissements deux heures avant la fin du couvre-feu ; ces établissements ouverts depuis seulement trois jours dans des conditions strictes, avec une ouverture uniquement des terrasses et le respect d'une jauge de 50 % , devraient donc, de par l'arrêté, être obligés de fermer durant plusieurs heures le premier week-end de leur ouverture ; beaucoup de clients avaient réservé pour dîner au restaurant samedi soir à 19 h 00 ; les sociétés requérantes sont ainsi contraintes en deux jours de rappeler leurs clients pour annuler leurs réservations, sans compter que cette fermeture va entraîner des pertes de stock et de consommables importants alors qu'elles s'étaient déjà organisées pour la gestion de leurs salariés ; l'arrêté préfectoral aura pour conséquence d'aggraver une situation financière déjà désastreuse pour les exploitants ;

- l'arrêté contesté, par la restriction des horaires d'ouverture, 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 ;

- il est contesté la nécessité de cette mesure, dès lors qu'il existe déjà des mesures attentatoires aux libertés publiques qui apparaissent suffisantes pour atteindre l'objectif recherché par le préfet en édictant l'arrêté du 19 mai 2021 ; en effet, l'arrêté est fondé sur l'engouement provoqué par le match de rugby, de nature à provoquer un afflux de personnes sur la voie publique ; or, les attroupements sont interdits en vertu de l'article 3 du décret du 29 octobre 2020 et la fermeture des terrasses des établissements n'aura aucun effet sur les éventuels attroupements de personnes sur la voie publique ; les responsables des établissements ont seulement la responsabilité de leur établissement et non de la voie publique ; par ailleurs, le préfet a, par un arrêté du 10 mai 2021, prescrit l'interdiction de consommer des boissons alcoolisées sur la voie publique dans certains secteurs de la ville de Toulouse, qui correspondent peu ou prou, aux secteurs visés par l'arrêté dont la suspension est demandée ; les arrêtés des 17 mai 2021 permettent donc d'atteindre l'objectif recherché par l'arrêté du 19 mai 2021 dont la suspension est demandée ; il existe par ailleurs des protocoles sanitaires stricts dans les débits de boissons et les restaurants, une même table ne pouvant accueillir plus de 6 personnes, qui doivent toutes être assises ; à l'automne 2020, la préfecture avait procédé à 455 contrôles effectués entre le 21 et le 27 septembre qui ont démontré, ainsi que l'indique l'article de la Dépêche du Midi du 4 octobre 2020, l'arrêté préfectoral était respecté ; par ailleurs, l'article 40 du décret du 29 octobre 2020 instaurant un couvre-feu après 21 h, interdit de facto, tout rassemblement de personnes sur la voie publique après cette heure ; d'autres mesures moins attentatoires aux libertés auraient donc pu intervenir ; l'arrêté visant à interdire la retransmission du match de rugby le samedi 22 mai à 17 h 45 permettait par la seule interdiction de retransmission du match et de tout programme lié au match dans l'espace public et sur les terrasses des établissements d'atteindre le but d'ordre public recherché ; la fermeture des terrasses et des débits de boissons apparaît donc clairement disproportionnée ; il peut être relevé que le préfet des Charentes Maritimes a quant à lui, décidé de procéder à la seule interdiction de la retransmission du match, en laissant ouvertes

les terrasses des débits de boissons et des restaurants dans la ville de la Rochelle ; par ailleurs les requérants trouvent incompréhensible la proposition du préfet de la Haute-Garonne d'obtenir une dérogation au décret du 29 octobre 2020 afin d'accueillir 5 000 personnes au stade Ernest Wallon en vue de la diffusion du match sur écran géant ; par ailleurs, l'arrêté s'applique à des établissements qui n'ont aucune vocation à accueillir des spectateurs de rugby ; la circonstance que les restaurants soient impactés établit le caractère disproportionné de cette mesure ; l'interdiction présente un caractère général et absolu dès lors qu'il fait une distinction entre les établissements, au vu, non de leur nature, mais de leur lieu d'implantation ; par ailleurs l'arrêté attaqué encourage les rassemblements dans les lieux privés pour regarder le match de rugby, ce qui expose davantage au risque de contamination à la covid 19 ; cet arrêté créé une rupture d'égalité dès lors qu'il traduit une volonté de traiter différemment les débits de boissons et les restaurants en fonction de leur lieu d'implantation ; les établissements toulousains, se trouvent dans la même situation objective, qu'ils soient situés à l'intérieur ou à l'extérieur des boulevards, ces établissements faisant l'objet d'un traitement différencié, certains devant fermer leurs portes à 19 h 00 tandis que d'autres peuvent recevoir leur clientèle jusqu'à 21 h 00, et ce, dans un contexte où il s'agit du premier samedi de réouverture depuis le 29 octobre 2020 ; cette différenciation de traitement n'est justifiée par des données objectives et cette limitation dans l'espace paraît disproportionnée.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la santé publique ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire ;

- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'urgence sanitaire ;

- 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 21 mai 2021 à 15 h 30 en présence de Mme Tur, greffière d'audience, M. Bentolila a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Laclau et de Me Galinon, pour les requérants, qui confirment leurs écritures et rappellent que les restaurants et bars ont connu 7 mois d'interdiction et n'ont rouvert que mercredi ; les mesures prises et qui sont seules contestées consistant en la fermeture des terrasses entre 19 et 21 h, ont un grave impact sur leur activité, dès lors qu'elles ont conduit à des annulations de réservation et risquent de conduire à des pertes de stock, alors que la mesure a été annoncée sur le site de la préfecture seulement le 20 mai à 15 h et qu'il s'agit du premier week-end de réouverture ; beaucoup de petits restaurants vont être

pénalisés, alors que des plannings de travail avaient été prévus ; par ailleurs, la mesure n'est pas justifiée dès lors que la crainte d'afflux liée au match ne peut être retenue dans la mesure où le match commence à 17 h 45 et que les personnes désireuses de voir le match le verront en grande partie dans un cadre privé et en groupe, et faute pour le match d'être terminé ne se rendront pas sur les terrasses à 19 h où le match ne sera pas diffusé ; en l'espèce, une présomption d'urgence doit par ailleurs être retenue par le juge administratif.

- les observations de M. X, directeur de cabinet du préfet de la Haute-Garonne ; M. X fait valoir que même si l'arrêté préfectoral n'est pas contesté en tant qu'il interdit la retransmission du match à partir de 17 h 45, la mesure dont la suspension est demandée, de fermeture des débits de boissons et des restaurants, entre 19 h et 21 h est nécessaire, pour éviter les points de fixation, notamment place du capitole, dont l'accès central se trouvera fermé à partir de 17 h 30 ; de nombreux éléments et notamment l'avis de l'ARS du 21 mai 2021 qui est produit à l'audience, évoquent l'existence d'un risque sanitaire particulièrement important pour cette journée du 22 mai 2021 et ce risque sanitaire serait créé par le maintien de l'ouverture des terrasses, alors que la population la plus concernée par ce risque, celle des 18-54 ans, ne bénéficie à ce jour que d'un taux de vaccination de 5 % ; la rupture d'égalité invoquée dans la détermination du périmètre ne peut être retenue dès lors que les établissements ne se trouvent pas dans la même situation en fonction de leur localisation dans le centre-ville de Toulouse ; il avait été envisagé, ce qui aurait permis la création de points de fixation, l'ouverture avec un public de 2 000 personnes dans chacun de ces stades, du stadium et du stade Ernest-Vallon, en vue d'y retransmettre le match, mais la dérogation n'a pas été accordée ; aucune autre mesure alternative à celle qui est contestée existe donc.

Considérant ce qui suit :

1. La CPME Haute-Garonne, le groupement national des indépendants (GNI), le groupement national des indépendants GNI Occitanie, et la Fédération des associations de commerçants, artisans et professionnels de Toulouse, demandent sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 19 mai 2021 en tant que cet arrêté porte sur diverses mesures sanitaires applicables dans la commune de Toulouse à l'occasion de la finale de la coupe d'Europe de rugby du 22 mai 2021, et dispose que « Dans le centre-ville de Toulouse, le samedi 22 mai 2021, s'appliquent les dispositions suivantes : ... à partir de 19 heures – fermeture des terrasses des débits de boissons et des restaurants – interdiction de vente de boissons alcoolisées ».

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.

3. En premier lieu, il résulte de l'instruction et notamment des explications données dans les écritures et à l'audience, que la condition d'urgence doit être en l'espèce regardée comme remplie au regard des conséquences économiques immédiates, pour les exploitants de débits de boisson et de restaurant, de cette mesure d'interdiction. En effet, alors même ainsi que l'a indiqué le directeur de cabinet de la préfecture de la Haute-Garonne à l'audience, qu'une concertation aurait eu lieu avec certaines organisations professionnelles il y a plus d'une semaine, l'arrêté dont la suspension est demandée, n'a été publié sur le site internet de la préfecture que le 20 mai 2021 à 15 heures, alors que les établissements sont fermés depuis plus de sept mois et n'ont été rouverts que le mercredi 19 mai 2021, que la tenue du match était connue depuis plus de trois semaines, et que l'interdiction contestée expose ces établissements à des annulations de réservation de dernière minute, et à des pertes de stocks. Dans ces conditions et compte tenu de l'imminence de la journée sur laquelle porte l'interdiction contestée, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie.

4. En deuxième lieu, la retransmission le samedi 22 mai 2021 à 17 h 45, du match de rugby sur les écrans des débits de boisson et des restaurants aurait pu faire craindre compte tenu de l'engouement provoqué par le rugby à Toulouse, conjuguée à la vente de boissons alcoolisées dans les débits de boissons et les restaurants, un afflux de population pouvant faire particulièrement redouter des risques sanitaires liés à la propagation du virus, risque pour la santé publique qui est le seul fondement de l'arrêté de police querellé. Toutefois l'interdiction par l'article 1<sup>er</sup> de « l'installation de tout dispositif de retransmission télévisée sur les terrasses des débits de boissons, des restaurants et sur l'espace public », ainsi que l'interdiction posée par le même article 1<sup>er</sup>, « ...à partir de 17 h 30 - interdiction de retransmission du match et de tout programme lié au match de la finale de la coupe d'Europe opposant le Stade Toulousain au Stade Rochelais, sur les terrasses des débits de boissons, des restaurants, sur l'espace public ou visible de l'espace public- interdiction d'accès à l'espace central de la place du Capitole et à l'espace central de la place Saint-Pierre-interdiction de vente de boissons alcoolisées sur la voie publique », ne sont pas contestées par les requérants. Dans ces conditions et dès lors que ces interdictions non contestées doivent être présumées comme devant être effectives pour la journée du 22 mai 2021, ce qui exclut donc à cet égard l'existence des risques sanitaires que l'absence d'intervention de ces interdictions aurait pu créer, et même si indépendamment de ces interdictions, aucun risque pour la santé publique ne peut être exclu du fait d'un afflux de population sur les espaces publics, il ne résulte pas de l'instruction que l'existence d'un tel risque serait caractérisée par l'ouverture des terrasses des restaurants et des débits de boisson entre 19 h et 21 h, heure du couvre-feu, dès lors notamment que ces terrasses se trouvent interdites de diffusion du match et que le match commençant à 17 h 45, elles ne seraient vraisemblablement rejointes que pour une période limitée par les personnes désireuses de le regarder.

5. Dans ces conditions, la seule interdiction dont la suspension est demandée, en tant qu'elle emporte interdiction d'ouverture des terrasses des restaurants et des débits de boisson entre 19 h et 21 h et interdiction de vente de boissons alcoolisées, porte une atteinte manifestement illégale à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie qui est une liberté fondamentale.

6. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 19 mai 2021 du préfet de la Haute-Garonne portant diverses mesures sanitaires applicables

dans la commune de Toulouse à l'occasion de la finale de la coupe d'Europe de rugby du 22 mai 2021, en tant que cet article dispose que « Dans le centre-ville de Toulouse, le samedi 22 mai 2021, s'appliquent les dispositions suivantes : ... à partir de 19 heures –fermeture des terrasses des débits de boissons et des restaurants –interdiction de vente de boissons alcoolisées »

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

7. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme totale de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

## O R D O N N E

Article 1<sup>er</sup> : L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 19 mai 2021 du préfet de la Haute-Garonne portant diverses mesures sanitaires applicables dans la commune de Toulouse à l'occasion de la finale de la coupe d'Europe de rugby du 22 mai 2021, est suspendu en tant que cet article dispose que « Dans le centre-ville de Toulouse, le samedi 22 mai 2021, s'appliquent les dispositions suivantes : ... à partir de 19 heures –fermeture des terrasses des débits de boissons et des restaurants –interdiction de vente de boissons alcoolisées »

Article 2 : L'Etat versera à la CPME Haute-Garonne, le groupement national des indépendants (GNI), le groupement national des indépendants GNI Occitanie, et la Fédération des associations de commerçants, artisans et professionnels de Toulouse, la somme totale de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la CPME Haute-Garonne, le groupement national des indépendants (GNI), le groupement national des indépendants GNI Occitanie, et la Fédération des associations de commerçants, artisans et professionnels de Toulouse et au préfet de la Haute-Garonne.

Une copie en sera adressée à Me Laclau.

Fait à Toulouse, le 21 mai 2021,

Le juge des référés,

La greffière

Pierre Bentolila

Pauline Tur

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,