

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**N°2005134**

---

SOCIETE TOURISTIQUE  
DE L'ILE DU RAMIER

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Mme Magali Sellès  
Juge des référés

---

Ordonnance du 16 octobre 2020

---

54-035-03  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 13 octobre 2020, la société touristique de l'île du Ramier, représentée par Me de Moustier, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension du IV de l'article 3 de l'arrêté du 12 octobre 2020 du préfet de la Haute-Garonne portant prescription de diverses mesures nécessaires afin de faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le département, en tant qu'il a inclus les casinos dans les établissements ne devant pas accueillir le public, dans la catégorie des ERP de type P ;

2°) d'assortir la suspension de l'exécution du IV de l'article 3 de l'arrêté du 12 octobre 2020 sous astreinte de 2 500 € par jour de retard à compter de l'ordonnance à venir ;

3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition relative à l'urgence est constituée dès lors que la fermeture du casino pour une durée de quinze jours à compter du 13 octobre 2020 pour deux semaines fait subir une perte financière, par comparaison avec les recettes d'octobre 2019, à hauteur de 2,3 millions d'euros de produits bruts de jeu. Cette perte vient après celle de 6,5 millions d'euros pour les mois de mars, avril et mai 2020 ;
- l'arrêté préfectoral attaqué, en interdisant l'accueil du public aux établissements recevant du public (ERP) de type P (salles de danse, casinos, salles de jeux) de la ville de Toulouse et de son aire urbaine, porte une atteinte grave, manifestement disproportionnée et illégale à la liberté du commerce et de l'industrie et la liberté d'entreprendre ;
- la mesure litigieuse est manifestement illégale en ce qu'elle présente un caractère disproportionné par rapport à l'objectif de lutte contre la propagation du virus Covid-19 ;
- elle n'est pas justifiée puisqu'il n'est pas établi par des éléments scientifiques circonstanciés que les ERP de type P tel que les casinos seraient des lieux de propagation du virus Covid-19. En outre, l'établissement bénéficie d'une superficie totale de 14 000 m<sup>2</sup> dont 7 000 m<sup>2</sup> accessible à un public limité à 500 personnes ce qui accorde à chacun une superficie comprise entre 6 et 9 m<sup>2</sup> alors que celle exigée pour les restaurants est de 4 m<sup>2</sup> ;
- elle ne tient pas compte des efforts déployés par le casino pour limiter les risques de contagion. Ce dernier a mis en place un protocole strict d'accueil du public inspiré des recommandations nationales et de la charte sanitaire des casinos et clubs de jeux établi par le syndicat des casinos de France, ainsi qu'un protocole sanitaire spécifique aux différents métiers applicable aux salariés. Le casino a également mis en place un audit interne procédant à une auto-évaluation hebdomadaire du respect des mesures mises en place, en conformité avec le protocole sanitaire établi par le groupe Barrière ;
- ce protocole impose des mesures plus strictes aux casinos qu'à d'autres établissements pouvant accueillir du public de la même catégorie.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 octobre 2020, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie en ce que la société requérante ne prouve pas que sa situation financière est menacée à brève échéance. En effet, si l'établissement affiche des pertes cumulées de 30,7 millions d'euros, cela est sans lien direct avec la mesure attaquée mais renvoie à la viabilité du schéma économique mis en œuvre par l'établissement. De plus, la société n'établit pas qu'elle ne pourra pas bénéficier des mesures de soutien économique déployées par le gouvernement. Enfin, en tant que délégataire de service public, elle peut bénéficier de mesures d'assouplissement de sa mission au regard d'une situation de force majeure caractérisée ;
- au regard des circonstances sanitaires locales les dispositions de l'arrêté attaqué ne sont pas manifestement illégales ;
- en outre les dispositions attaquées sont nécessaires pour prévenir les comportements susceptibles d'augmenter ou de favoriser le risque de contamination qui seraient de nature à détériorer les capacités d'accueil du système médical départemental. Ainsi les déplacements fréquents de joueurs entre les zones de jeux, les contacts directs entre les personnes, le partage d'objets (jetons) et de surface (machines), les locaux clos à fréquentation importante constituent des situations à risques élevés d'amplification de la circulation du virus et ce, malgré l'établissement d'un protocole sanitaire s'inspirant des

recommandations nationales, protocole qui n'a par ailleurs pas été agréé par les autorités sanitaires à l'instar de ceux des autres secteurs d'activités. Un signalement remonté aux autorités fait état du non-respect des mesures des distanciations physiques et de l'absence de contrôle des clients ;

- les dispositions attaquées ne sont donc pas disproportionnées au regard de l'objectif de sauvegarde de la santé publique ;

- elles ne constituent pas non plus une interdiction générale et absolue.

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° 2020-860 du 10 juillet 2020 ;

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Magali Sellès 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 15 octobre 2020 en présence de Mme Sylvie Guérin, greffier d'audience, Mme Magali Sellès a lu son rapport et entendu :

- Me de Moustier, pour la société requérante, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens et en outre, insiste d'une part sur l'urgence constituée *in concreto* par la situation financière de l'établissement et d'autre part sur l'ensemble des mesures mises en œuvre d'un coût de 260 000 euros. La mise en œuvre de ces dernières avec 20 agents d'entretien, 40 points de distribution de gel hydro alcoolique, 28 agents de sécurité et 400 caméras démontrent que l'activité est compatible avec la mise en œuvre d'un protocole sanitaire strict et que ce dernier peut être contrôlé. D'ailleurs, contrairement à ce qu'affirme le préfet, il n'y a plus de jetons dans les jeux de machines à sous et sur les jeux de tables, ils sont régulièrement changés et nettoyés. Enfin, la mise en place à venir du couvre-feu ne modifie pas l'intérêt à agir de la société requérante dans la mesure où la moitié de son activité se fait la journée.

- M. Sardenne pour le préfet de la Haute-Garonne, conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens et rappelle tout l'intérêt à maîtriser la propagation du virus pour le maintien du caractère opérationnel des services hospitaliers de réanimation.

Après avoir, à l'issue de l'audience publique, prononcé la clôture de l'instruction.

Une note en délibéré pour la société touristique de l'île du Ramier a été enregistrée le 16 octobre 2020 et non communiqué

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1. 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 lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

2. La société touristique de l'île du Ramier demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre les dispositions du IV de l'article 3 de l'arrêté du 12 octobre 2020 du préfet de la Haute-Garonne portant prescription de nouvelles mesures nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le département de la Haute-Garonne, en tant qu'elles n'autorisent plus les casinos, établissements recevant du public (ERP) de type P, à recevoir du public pour la période du 13 octobre 2020 minuit au 27 octobre 2020.

3. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 juillet 2020 : « *I. - A compter du 11 juillet 2020, et jusqu'au 30 octobre 2020 inclus, hors des territoires mentionnés à l'article 2, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 : / (...) 2° Réglementer l'ouverture au public, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou de plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des locaux à usage d'habitation, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité. / La fermeture provisoire d'une ou de plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunions peut, dans ce cadre, être ordonnée lorsqu'ils accueillent des activités qui, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des mesures de nature à prévenir les risques de propagation du virus ou lorsqu'ils se situent dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus (...) / II. - Lorsque le Premier ministre prend des mesures mentionnées au I, il peut habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions. / Lorsque les mesures prévues au même I doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, le Premier ministre peut habiliter le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé. Cet avis est rendu public (...) / III – Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires (...) / IV – Les mesures prises en application du présent article peuvent faire*

*l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés, instruits et jugés selon les procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative (...) ».*

4. Aux termes de l'article 29 du décret du 10 juillet 2020 : « *Le préfet de département est habilité à interdire, à restreindre ou à réglementer, par des mesures réglementaires ou individuelles, les activités qui ne sont pas interdites en vertu du présent titre. Dans les parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus mentionnées à l'article 4, le préfet de département peut en outre fermer provisoirement une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunions, ou y réglementer l'accueil du public. Le préfet de département peut, par arrêté pris après mise en demeure restée sans suite, ordonner la fermeture des établissements recevant du public qui ne mettent pas en œuvre les obligations qui leur sont applicables en application du présent décret.* ». Aux termes de l'article 50 du décret du 10 juillet 2020 : « *Le préfet de département peut, dans les zones de circulation active du virus mentionnée à l'article 4 et aux seules fins de lutter contre la propagation du virus, prendre les mesures définies par les dispositions suivantes : (...) II. - A. - Interdire ou réglementer l'accueil du public dans 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 : (...) - établissements de type P : Salles de danse et salles de jeux ; (...) Les établissements relevant du présent A peuvent toutefois continuer à recevoir du public pour les activités figurant en annexe 5.(...) ».*

5. En vertu du IV de l'article 3 de l'arrêté 12 octobre 2020, pris sur le fondement du II de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 10 juillet 2020, le préfet de la Haute-Garonne a interdit, notamment dans la commune de Toulouse et son aire urbaine classées en « zone d'alerte maximale », l'ouverture des établissements recevant du public de type P (salles de danse, casinos, salles de jeux). L'article 4 de l'arrêté 12 octobre 2020 précise qu'il est applicable du 13 octobre 2020 minuit au 27 octobre 2020. Sur cette durée de quinze jours, la fermeture de l'établissement casino génère une perte de 2,3 millions d'euros de produits bruts de jeux dont 805 000 euros de marge opérationnelle brute pour la société requérante, après une perte de 6,5 millions d'euros pour les mois de mars, avril et mai 2020. Ainsi, au vu des pertes financières occasionnées par la fermeture, la condition d'urgence exigée par les dispositions précitées de L521-2 doit être considérée comme remplie.

6. Il est constant que la situation épidémiologique s'est progressivement dégradée dans le département de la Haute-Garonne et la métropole toulousaine avec un taux d'incidence, toutes classes d'âge confondues de 252,7/100 000 habitants, au-dessus du seuil d'alerte de 250/100 000 habitants, un taux d'incidence des personnes âgées de plus de 65 ans de 153,7/ 100 000 habitants, marquant un net dépassement du seuil d'alerte de 100/100 000 habitants. Le taux d'occupation en Occitanie des lits de services hospitaliers de réanimation pour cause de Covid-19, en constante augmentation, s'élève à près de 32 % soit au-dessus du seuil maximal fixé à 30 %. Il en résulte que les trois indicateurs utilisés pour classer la zone concernée en alerte maximale sont désormais dépassés. Le préfet a alors considéré que cette aggravation, intervenue malgré l'obligation du port du masque sur la voie publique et les lieux ouverts au public, rendait nécessaire le renforcement des mesures permettant de lutter contre le virus. La nécessité d'intervention du représentant de l'Etat ne saurait être contestée.

7. Toutefois, l'interdiction dans les communes du département classées en « zone d'alerte maximale » l'ouverture des établissements recevant du public de type P (casino) porte atteinte, par elle-même, en dépit de son caractère limité dans le temps et restreint géographiquement, à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie de la société requérante.

8. Cependant, les mesures que prend le préfet doivent être proportionnées à l'objectif de préservation de la santé publique poursuivi. Or il ressort des pièces du dossier que la société touristique de l'île du Ramier a mis en œuvre, pour sa réouverture progressive à compter du 2 juin 2020, des mesures qui sont plus strictes que celles imposées aux restaurants, ceux-ci étant pourtant autorisés à ouvrir. Qu'il s'agissent des mesures de distanciation avec plus de 7000 m<sup>2</sup> pour une jauge de public qui varie de 700 à 1500 personnes à un instant t soit entre 8,75 m<sup>2</sup> et 4,6 m<sup>2</sup> par personne, valeurs supérieures aux 4 m<sup>2</sup> par personne, exigés par le Haut Conseil de la santé publique dès le mois d'avril 2020 et rappelés dans les considérants de l'arrêté contesté, qu'il s'agisse de la distanciation des machines, de la mise en place de couloirs de circulation, de la mise en place de 40 points de distribution de gels hydro-alcoolique, du port du masque obligatoire pour les clients ou le personnel, des 450 séparations en plexiglas installées entre les joueurs, des 28 agents de sécurité qui veillent au respect des règles complétés par plus de 400 caméras de vidéo-surveillance qui permettent le contrôle plus global du dispositif et assurent la traçabilité de la clientèle en cas de cluster, le tout pour un coût de 260 000 euros.

9. Il apparaît ainsi, en l'état de l'instruction, que l'interdiction litigieuse revêt, au regard de l'objectif de protection de la santé publique poursuivi, un caractère disproportionné et porte une atteinte grave et immédiate à la liberté du commerce et de l'industrie de la société touristique de l'île du Ramier, compte tenu que ce casino est le seul établissement de son type dans la zone géographique considérée et a su mettre en œuvre, au vu de sa spécificité, de sa taille et des zones de circulation du public très particulières, des mesures sanitaires de nature à permettre de garantir le maximum de sécurité pour le public et ses employés. Au demeurant aucun cas de COVID19 n'a été recensé à ce jour parmi les clients du casino.

10. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'application des dispositions du IV de l'article 3 de l'arrêté du 12 octobre 2020 du préfet de la Haute-Garonne, en tant qu'il vise les ERP de type P (casinos) à compter de la notification de la présente ordonnance.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée, et peut, même d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner le préfet de la Haute-Garonne à verser à la société touristique de l'île du Ramier, la somme de 1 500 euros en application desdites dispositions.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : L'application des dispositions du IV de l'article 3 de l'arrêté en date du 12 octobre 2020 du préfet de la Haute-Garonne portant prescription de diverses mesures nécessaires afin de faire face à l'épidémie de Covid 19 dans le département en tant qu'il vise les ERP de type P (casinos) est suspendue à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 2 : Le préfet de la Haute-Garonne versera à la société touristique de l'île du Ramier, la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la société touristique de l'île du Ramier et au ministre des solidarités et de la santé.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Fait à Toulouse, le 16 octobre 2020

Le juge des référés,

Le greffier,

M. SELLÈS

S.GUERIN

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,