

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N^{os} 441449, 441552, 441771

SOCIETE PLAZA MAD et autres

SYNDICAT NATIONAL DES
DISCOTHEQUES ET LIEUX DE
LOISIRS

Ordonnance du 13 juillet 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 441449, par une requête et des mémoires, enregistrés le 25 juin et les 2, 9 et 11 juillet 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Plaza Mad, la société La Java EB, la société B2C Group, la société Chez Moune et la société La Mano demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution du décret n° 2020-759 du 21 juin 2020 et du décret n° 202-860 du 10 juillet 2020 en ce qu'ils maintiennent fermés les discothèques et établissements de nuit (établissements de type « P ») sur l'ensemble du territoire national ;

2°) d'enjoindre à l'Etat d'autoriser sans délai l'ouverture au public des discothèques et établissements de nuit (établissements de type « P ») sur l'ensemble du territoire national ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de leur recours en premier et dernier ressort ;

- elles justifient d'un intérêt à agir ;

- la condition d'urgence est remplie en l'absence de saturation des structures hospitalières et en présence d'une atteinte à la liberté d'entreprendre qui s'étend bien au-delà de la fin de l'état d'urgence sanitaire et préjudicie financièrement aux exploitants des discothèques et établissements de nuit dont la survie et la pérennité sont directement menacées, aux bailleurs, à l'ensemble des prestataires, aux salariés et extras qui sont essentiellement des jeunes, ainsi qu'à la SACEM ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre, à la liberté d'exercer une activité

économique, à la liberté du travail, au droit de propriété, à la liberté contractuelle, à la libre concurrence et au principe d'égalité devant la loi ;

- le maintien de l'interdiction générale et absolue d'accueillir du public dans les discothèques et établissements de nuit les empêche d'exercer leur activité, met leur existence en péril à court terme et porte ainsi une atteinte grave aux libertés fondamentales invoquées ;

- cette atteinte est manifestement illégale dès lors que la mesure contestée n'est pas proportionnée à l'objectif de sauvegarde de la santé publique, que des mesures d'encadrement moins strictes peuvent être prescrites, qu'elle est illimitée dans le temps, qu'elle crée une rupture d'égalité entre les citoyens et une distorsion de concurrence entre les entreprises intervenant sur le marché des divertissements de nuit, qu'elle n'est pas nécessaire, qu'elle fait courir un risque sanitaire à la population et qu'elle méconnaît la règle énoncée au III de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique ;

- les mesures spéciales adoptées pour compenser les effets économiques engendrés par les mesures contestées ne permettent pas de remédier à la situation financière des sociétés requérantes ;

- une restriction de l'activité des établissements de type P par renonciation temporaire à l'exploitation des pistes de danse ne nécessiterait pas de changer de type d'établissement recevant du public et serait possible dans le respect des règles sanitaires.

Par un mémoire en défense et un mémoire, enregistrés les 1^{er} et 8 juillet 2020, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux droits et libertés invoqués eu égard aux objectifs poursuivis dans le contexte sanitaire actuel, aux caractéristiques des discothèques, aux mesures spéciales adoptées pour compenser les effets économiques négatifs engendrés par les dispositions contestées, à la différence de situation qui existe entre les salles de danse et les établissements autorisés à accueillir du public, notamment les restaurants et débits de boissons, et à la circonstance que tout réaménagement des établissements, notamment pour installer des tables en lieu et place des espaces de danse, nécessiterait une visite préalable de la commission de sécurité et présenterait des risques très élevés pour la santé publique.

La requête a été communiquée au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et au ministre de la culture qui n'ont pas produit d'observations.

2^o Sous le n^o 441552, par une requête et des mémoires, enregistrés les 1^{er}, 9 et 12 juillet 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat national des discothèques et lieux de loisirs demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1^o) d'ordonner toutes mesures qu'il estimera utiles afin de faire cesser l'atteinte grave et manifestement illégale portée à ses libertés fondamentales ;

2^o) d'ordonner la suspension de l'exécution du décret n^o 2020-759 du 21 juin 2020 en ce qu'il maintient fermés les discothèques et établissements de nuit (établissements de type « P ») sur l'ensemble du territoire national ;

3^o) d'enjoindre à l'Etat d'autoriser l'ouverture au public des établissements de type « P » sur l'ensemble du territoire national ;

4^o) 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.

Il soutient que :

- il justifie d'un intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que toutes les discothèques de France sont fermées pour une durée illimitée, alors qu'elles restent tenues de payer des charges et que ce secteur est déjà très fragilisé depuis de nombreuses années, de sorte qu'un tiers des emplois dans ce secteur est menacé à brève échéance ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie ;
- le maintien de l'interdiction générale et absolue d'accueillir du public dans les discothèques n'est plus justifié par la situation épidémiologique et des mesures d'encadrement moins strictes sont possibles ;
- les discothèques sont victimes d'une inégalité de traitement injustifiée par rapport aux autres débits de boissons, laquelle aboutit à un transfert de l'activité dans des cadres non-contrôlés et non-sécurisés ;
- le décret contesté est entaché d'une erreur de droit en ce qu'il maintient l'interdiction d'accueillir du public dans les discothèques en fonction de la typologie définie en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation, et non en fonction de l'activité ;
- une restriction de l'activité des établissements de type P à une activité de débit de boissons limitant, voire prohibant, l'activité de danse ne nécessiterait pas de changer de type d'établissement recevant du public, d'autant que le type P ne contient que des sujétions supplémentaires en termes de sécurité par rapport au type N.

Par un mémoire en défense et un mémoire, enregistrés les 2 et 8 juillet 2020, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux droits et libertés invoqués eu égard aux objectifs poursuivis dans le contexte sanitaire actuel, aux caractéristiques des discothèques, aux mesures spéciales adoptées pour compenser les effets économiques négatifs engendrés par les dispositions contestées et à la circonstance que tout réaménagement des établissements, notamment pour installer des tables en lieu et place des espaces de danse, nécessiterait une visite préalable de la commission de sécurité et présenterait des risques très élevés pour la santé publique.

La requête a été communiquée au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et au ministre de la culture qui n'ont pas produit d'observations.

3^o Sous le n^o 441771, par une requête enregistrée le 11 juillet 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat national des discothèques et lieux de loisirs demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1^o) d'ordonner toutes mesures qu'il estimera utiles afin de faire cesser l'atteinte grave et manifestement illégale portée à ses libertés fondamentales ;

2^o) de suspendre l'exécution du décret n^o 2020-860 du 10 juillet 2020 en ce qu'il maintient fermés les discothèques et établissements de nuit (établissements de type "P") sur l'ensemble du territoire national (article 45) ;

3^o) d'enjoindre à l'Etat d'autoriser sans délai l'ouverture au public des établissements de type "P" sur l'ensemble du territoire national, le cas échéant, après détermination d'un protocole sanitaire adapté ;

4°) 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. 1°) d'ordonner toutes mesures qu'il estimera utiles afin de faire cesser l'atteinte grave et manifestement illégale portée à ses libertés fondamentales ;

Il soulève les mêmes moyens que sous les n° 441552.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la société Plaza Mad et autres et le syndicat national des discothèques et lieux de loisirs et, d'autre part, le Premier ministre, le ministre de l'intérieur, le ministre des solidarités et de la santé et le ministre de la culture ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 2 juillet 2020, à 15 heures :

- Me Poupet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocate de la société Plaza Mad et autres ;

- les représentants de la société Plaza Mad et autres ;

- Me Pinatel, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du syndicat national des discothèques et lieux de loisirs ;

- le représentant du syndicat national des discothèques et lieux de loisirs ;

- le représentant du ministre des solidarités et de la santé ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au 12 juillet à 14 heures.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 ;
- la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 ;
- le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-759 du 21 juin 2020 ;
- le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes de la société Plaza Mad et autres et du syndicat national des discothèques et lieux de loisirs soulèvent des questions communes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

2. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* » Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *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* ».

3. La société Plaza Mad et autres et le syndicat national des discothèques et lieux de loisirs demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une part, d'ordonner la suspension de l'exécution des décrets n° 2020-759 du 21 juin 2020 et n° 2020-860 du 10 juillet 2020 en ce qu'ils maintiennent fermés les discothèques et établissements de nuit (établissements de type « P, salles de danse ») sur l'ensemble du territoire national et, d'autre part, d'enjoindre à l'Etat d'autoriser sans délai l'ouverture au public de ces mêmes établissements sur l'ensemble du territoire national.

Sur les circonstances :

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants, élèves et étudiants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par plusieurs arrêtés successifs.

5. Le législateur, par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020 puis, par l'article 1er de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Par un décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, plusieurs fois modifié et complété depuis lors, le Premier ministre a réitéré les mesures précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Par un premier décret du 11 mai 2020, applicable les 11 et 12 mai 2020, le Premier ministre a abrogé l'essentiel des mesures précédemment ordonnées par le décret du 23 mars 2020 et en a pris de nouvelles. Par un second décret du même 11 mai 2020, pris sur le fondement de la loi du 11 mai 2020 et abrogeant le précédent décret, le Premier ministre a prescrit les nouvelles mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Par un décret du 31 mai 2020, abrogeant celui du 11 mai 2020, le Premier ministre a mis fin, à compter du 2 juin 2020, à une partie des mesures restrictives jusqu'alors en vigueur. Enfin, par un décret du 21 juin 2020, le Premier ministre a modifié le décret du 31 mai 2020. Aux termes du I de l'article 45 du décret du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie

de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, dans sa rédaction issue du décret du 21 juin 2020 : « *Dans tous les départements, les établissements suivants recevant du public relevant du type P défini par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation ne peuvent accueillir de public : Salles de danse* ».

6. Le législateur a ensuite, par la loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence, autorisé le Premier ministre à prendre, à compter du 11 juillet 2020, et jusqu'au 30 octobre 2020 inclus, diverses mesures dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Le Premier ministre peut notamment, dans ce cadre, ordonner la fermeture provisoire d'une ou de plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunions 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. En application de ces dispositions, le 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 et dans ceux où il a été prorogé a maintenu, au I de son article 45, des dispositions identiques à celles du I de l'article 45 du décret du 31 mai 2020, lequel a été abrogé.

Sur les demandes adressées au juge des référés :

7. Les requérants ont demandé au juge des référés de suspendre l'exécution du décret du 31 mai 2020, en tant que, dans sa rédaction issue de décret du 21 juin 2020, il maintient la fermeture des établissements de type P à vocation de salle de danse. A la suite de l'abrogation de ce décret, ils ont formé des conclusions tendant à la suspension de l'exécution des dispositions identiques reprises au I de l'article 45 du décret du 10 juillet 2020. Ils demandent également au juge des référés d'enjoindre à l'Etat d'autoriser sans délai l'ouverture au public des discothèques et établissements de nuit (établissements de type « P » : salles de danse) sur l'ensemble du territoire national ou, subsidiairement, de les autoriser à ouvrir en se bornant à exploiter leur activité de bar de nuit, à l'exclusion de l'utilisation de leur piste de danse. Ils soutiennent que la mesure contestée porte une atteinte grave à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre, à la liberté d'exercer une activité économique, à la liberté du travail, au droit de propriété, à la liberté contractuelle et à la libre concurrence en ce qu'elle excède ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de la santé publique qu'elle poursuit et en ce qu'elle est entachée d'une méconnaissance de principe d'égalité devant la loi.

8. S'agissant, en premier lieu, des conclusions tendant à la suspension de l'exécution des dispositions du I de l'article 45 du décret du 10 juillet 2020 et à ce qu'il soit enjoint à l'Etat d'autoriser l'ouverture au public des discothèques et établissements de nuit sur tout le territoire, il résulte des éléments produits par le ministre en défense, notamment les recommandations émises par le Haut conseil de la santé publique, ainsi que des éléments rendus publics par Santé publique France, notamment le bilan hebdomadaire rendu public le 9 juillet 2020, que la circulation du virus sur le territoire métropolitain de la France, si elle demeure largement en deçà des niveaux observés au cours des mois de mars et d'avril 2020, n'a pas cessé, le nombre de consultations médicales pour suspicion de covid-19 étant en hausse sur la période récente et 333 foyers épidémiques étant recensés au 8 juillet 2020, en dehors des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes et des cercles familiaux restreints. Il ressort également du bilan hebdomadaire publié par Santé publique France sur le fondement d'enquêtes réalisées auprès d'échantillons représentatifs de la population, que le respect des « gestes barrières » diminue de manière régulière depuis la fin du confinement général de la population, le 11 mai 2020.

9. Dans ce contexte, l'article 1^{er} du décret du 10 juillet 2020 prescrit, afin de ralentir la propagation du virus, que, notamment, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, incluant la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes, dites « barrières », continuent d'être observées « en tout lieu et en toute circonstance » et précise notamment que ceux des « rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements » qui ne sont pas interdits doivent être organisés en veillant au strict respect de ces mesures.

10. Il subordonne ainsi, par son article 40, l'ouverture des restaurants et débits de boissons (ERP de type N, EF et OA) au respect de strictes conditions d'organisation et de fonctionnement, et notamment à celles que les personnes accueillies aient une place assise, qu'une même table ne puisse réunir plus de dix personnes, qu'une distance d'un mètre soit garantie entre les tables et que portent un masque tant les membres du personnel de l'établissement que les clients dès lors qu'ils quittent leur place assise pour se déplacer au sein de l'établissement.

11. Le maintien, en vertu en dernier lieu du I de l'article 45 du décret du 10 juillet 2020, de la fermeture des établissements de type P, « salles de danse », répond à la recommandation émise par le Haut conseil de la santé publique dans un avis publié le 1^{er} juin 2020 au sujet des « mesures barrières et de distanciation physique dans les espaces culturels », selon lequel « Les discothèques et les festivals accueillant de très nombreux spectateurs ne peuvent respecter les recommandations du HCSP relatives à cette période de déconfinement et de reprise d'activité ».

12. Eu égard au caractère clos des établissements en cause, à la nature d'activité physique de la danse ainsi qu'à la difficulté de garantir le port du masque ou le respect des règles de distanciation sociale dans un contexte festif, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que l'interdiction faite aux établissements de type P d'exploiter leur activité de salle de danse revêt, au regard de l'objectif de protection de la santé publique poursuivi, un caractère disproportionné. Les requérants ne sauraient utilement invoquer, à cet égard, sur le fondement du principe d'égalité devant la loi, la circonstance, au demeurant non contestée en défense par le ministre, que certains bars laisseraient leur clientèle danser en méconnaissance des conditions, rappelées au point 10, auxquelles est subordonnée leur ouverture. Ils ne peuvent davantage utilement invoquer la circonstance que des soirées dansantes à caractère commercial seraient organisées dans des lieux n'ayant pas cette destination, en méconnaissance de la réglementation applicable.

13. Les requérants soutiennent, à titre subsidiaire, qu'est illégale l'interdiction faite à leurs établissements, qui relèvent du type P « salles de danse », d'exercer toute activité, y compris une activité qui serait limitée à celle que sont autorisés à exercer, dans les conditions et limites rappelées au point 10, les établissements de type N, c'est-à-dire les restaurants et débits de boisson. Toutefois, eu égard notamment aux caractéristiques des lieux en cause, qui ne sont pas directement ouverts sur l'espace public, et à leurs horaires d'ouverture étendus, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que puisse être garantie la possibilité d'assurer, par des contrôles effectifs, le respect d'une telle limitation d'activité, qui procéderait d'un simple engagement des exploitants et non d'un changement temporaire de catégorie administrative après mise en œuvre des procédures adéquates. Ainsi, le maintien de la fermeture des établissements de type P pour l'ensemble de leurs activités n'apparaît pas davantage disproportionné au regard de l'objectif poursuivi.

14. L'atteinte portée par la mesure contestée aux libertés invoquées, pour être grave, ne revêtant ainsi pas un caractère manifestement illégal, les conclusions aux fins de suspension de l'exécution des dispositions contenues, en dernier lieu, au I de l'article 45 du

décret du 10 juillet 2020 doivent être rejetées, ainsi que celles tendant à ce qu'il soit enjoint à l'Etat d'autoriser la réouverture des discothèques et autres établissement de type P « salles de danse ».

15. Il résulte de ce qui précède que le demandes la société Plaza Mad et autres et du syndicat national des discothèques et lieux de loisirs doivent être rejetées, y compris leurs conclusions tendant à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Les requêtes de la société Plaza Mad et autres et du syndicat national des discothèques et lieux de loisirs sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la société Plaza Mad, premier requérant dénommé, au syndicat national des discothèques et lieux de loisirs et au ministre des solidarités et de la santé.

Copie en sera adressée au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et au ministre de la culture.