Conseil d'État, 15 juillet 2026, n° 513080

Conseil d'État | 5ème - 6ème chambres réunies | 15 juillet 2026

Résumé

49-04 Préfet de police ayant décidé la fermeture administrative d'un établissement en raison des troubles à l'ordre public résultant de l'organisation dans celui-ci d'activités sexuelles collectives désignées sous l'appellation de « gang bangs »....1) Il appartient au juge de rechercher si, compte tenu des caractéristiques propres des activités proposées par la société, consistant à offrir contre paiement à des groupes d'hommes d…

Sujets abordés dans les motifs

#1 atteinte à l ordre public

#2 juge des référés

#3 préfet de police

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Paris
09/02/2026
N° 2602318

Conseil d'État
5ème - 6ème chambres réunies
15/07/2026
N° 513080

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

La société Z Machine a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du 21 janvier 2026 par lequel le préfet de police a prononcé la fermeture administrative de l'établissement " Z Machine " situé au 22/24 rue d'Alleray à Paris (15ème arrondissement). Par une ordonnance n° 2602318 du 9 février 2026, le juge des référés de ce tribunal a suspendu l'exécution de cet arrêté.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 23 février et 9 mars 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le préfet de police, agissant en qualité d'autorité municipale de la ville de Paris, et le ministre de l'intérieur demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) statuant en référé, de rejeter la demande de suspension présentée par la société Z Machine ;

3°) de mettre à la charge de la société Z Machine la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que l'ordonnance qu'ils attaquent est entachée :

- d'insuffisance de motivation et d'erreur de droit en ce qu'elle juge que la situation financière alléguée par la société Z Machine était à elle seule de nature à caractériser une situation d'urgence, alors qu'il appartenait au juge des référés de procéder à une appréciation objective et globale de l'urgence et de rechercher à ce titre si les motifs d'intérêt général invoqués par le préfet de police n'exigeaient pas que l'exécution de la décision de fermeture de l'établissement soit maintenue ;

- d'erreur de droit en ce qu'elle juge que la société Z Machine ne disposait pas d'autres établissements permanents permettant le maintien de son activité, sans procéder à une appréciation concrète de la situation d'urgence, alors que le préfet de police avait démontré que la société avait la possibilité de déplacer son activité dans d'autres lieux ;

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'elle retient la condition d'urgence en tenant pour établies les déclarations de la société Z Machine selon lesquelles la fermeture de son établissement la plaçait dans l'impossibilité d'assurer la pérennité de l'ensemble de ses activités et de couvrir ses frais fixes, alors que la société ne produisait pas les éléments comptables ou bancaires propres à établir le risque allégué d'atteinte à sa viabilité économique ;

- d'erreur de droit en ce qu'elle prend en compte les dettes locatives et la fermeture de l'établissement durant l'année 2025 pour se mettre en conformité avec les normes d'accessibilité pour les personnes en situation de handicap, alors que ces circonstances sont sans rapport avec l'arrêté attaqué ;

- d'erreur de droit, faute d'avoir pris en compte l'hostilité massive exprimée par les riverains pour apprécier si le moyen tiré de ce que le préfet de police aurait commis une erreur de droit et une erreur d'appréciation en se fondant sur l'atteinte à la tranquillité et à la moralité publiques était de nature à créer un doute sérieux, alors que cette circonstance suffisait à caractériser un trouble à l'ordre public ;

- d'insuffisance de motivation, d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'elle se fonde sur la seule absence de troubles à l'ordre public provoqués par les clients de l'établissement et la réprobation par les riverains des pratiques sexuelles qui s'y déroulent pour retenir l'existence d'un doute sérieux quant à l'atteinte à la tranquillité et à

la moralité publiques, alors que d'autres éléments étaient de nature à corroborer les témoignages produits par le préfet pour caractériser des troubles à l'ordre public ;

- d'erreur de droit en ce qu'elle retient l'existence d'un doute sérieux quant à l'atteinte à la dignité de la personne humaine au seul motif que l'organisation mise en place permettrait aux femmes de donner leur consentement et de le révoquer à tout moment, alors qu'une telle circonstance est inopérante lorsqu'est en cause un risque d'atteinte à la dignité de la personne humaine ;

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier, faute d'avoir recherché si, telles qu'elles étaient concrètement promues et mises en œuvre, les pratiques de marchandisation du corps de la femme imputables à l'établissement ne caractérisaient pas une atteinte à la dignité des femmes participant à ces événements ;

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier en ce que, pour retenir l'existence d'un doute sérieux quant à la nécessité de prévenir la commission d'infractions pénales, elle se fonde sur le motif suivant lequel la société Z Machine n'a fait l'objet d'aucune poursuite judiciaire alors qu'elle mène ce type d'activités depuis quinze ans ;

- de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'elle retient qu'il ne résultait pas des éléments produits par le préfet de police que les événements de nature sexuelle organisés par la société étaient de nature à favoriser la commission d'infractions pénales, alors que les pièces versées au dossier établissaient la réalité des risques de commission d'agressions sexuelles, de viols, de violences volontaires et de traite des êtres humains ;

- d'insuffisance de motivation en ce qu'elle comporterait des énonciations susceptibles de provoquer une " victimisation secondaire " contraire aux obligations de protéger la dignité des victimes au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;

- de méconnaissance de l'office du juge des référés et d'erreur de droit en ce qu'elle apprécie isolément chacun des motifs d'ordre public justifiant la fermeture administrative de l'établissement Z Machine sans analyser si, globalement, ces motifs étaient de nature à justifier la fermeture de l'établissement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 avril 2026, la société Z Machine conclut au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 6 000 euros soit mise à la charge de l'État et de la Ville de Paris en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par le préfet de police et le ministre requérants ne sont pas fondés.

Par une intervention, enregistrée le 24 avril 2026, la Ville de Paris, représentée par son maire, demande que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions du pourvoi et, en cas de règlement de l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, rejette la demande de suspension de la société Z Machine. Elle soutient que le juge des référés du tribunal administratif de Paris a :

- commis une erreur de droit, faute d'avoir procédé à une appréciation objective et globale de l'urgence ;

- dénaturé les pièces du dossier en retenant, pour considérer que la condition d'urgence était remplie, que l'arrêté litigieux interdisait à la société Z Machine de poursuivre toutes ses activités et risquait de la mettre en péril ;

- commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en se fondant sur des éléments inopérants pour caractériser les troubles à la tranquillité publique et en considérant que les troubles de voisinage et à la tranquillité publique n'étaient pas établis par les éléments versés au dossier ;

- commis une erreur de droit en écartant toute atteinte à la dignité de la personne humaine, au seul motif que l'organisation mise en place par la société Z Machine permettrait aux femmes de donner leur consentement et de le révoquer à tout moment, sans rechercher si la nature des actes en cause, leur promotion et leur commercialisation n'étaient pas susceptibles de porter atteinte à leur dignité, indépendamment de l'existence d'un consentement ;

- commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en considérant que le consentement des participantes était suffisamment acquis, sans s'être interrogé sur les conditions concrètes de son effectivité ;

- commis une erreur de droit en se fondant sur le fait qu'il n'était pas établi que des plaintes avaient effectivement été diligentées et avaient donné lieu à des poursuites à l'encontre de la société Z Machine pour écarter le motif tiré de la nécessité de prévenir des infractions pénales, alors qu'une telle circonstance est inopérante.

Par une intervention, enregistrée le 24 avril 2026, les associations " Les Effronté-es ", " La Fondation des Femmes " et " Osez le Féminisme ! " demandent que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions du pourvoi et, en cas de règlement de l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, rejette la demande de suspension de la société Z Machine. Elles se réfèrent aux moyens exposés dans le pourvoi du préfet de police et du ministre de l'intérieur.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'État était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions du pourvoi en tant qu'elles émanent du ministre de l'intérieur, faute d'intérêt pour agir dans un litige concernant un arrêté pris par le préfet de police en tant qu'autorité de la Ville de Paris.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code pénal ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- la loi n° 2025-1057 du 6 novembre 2025 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Marc Touillier, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Maxime Boutron, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la Préfecture de police et du ministre de l'intérieur, à la SAS Buk Lament, Robillot, avocat de la société Z Machine, à la SCP Sevaux, Mathonnet, avocat de l'association " Osez le Féminisme ", de l'association " Les Effronté-es " et de la Fondation des femmes, et à la Selas Froger et Zajdela, avocat de la Ville de Paris.

Motifs

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif de Paris que, par un arrêté du 21 janvier 2026, le préfet de police a décidé la fermeture administrative de l'établissement exploité par la société " Z Machine ", situé au 22/24 rue d'Alleray à Paris (15ème arrondissement), en raison des troubles à l'ordre public résultant de l'organisation dans celui-ci d'activités sexuelles collectives désignées sous l'appellation de " gang bangs ". Le ministre de l'intérieur et le préfet de police se pourvoient en cassation contre l'ordonnance du 9 février 2026 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a ordonné la suspension de l'exécution de cette décision, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

Sur les interventions :

2. Eu égard à la nature et à l'objet du litige, la Ville de Paris, représentée par son maire, d'une part, et les associations " Les Effronté-es ", " La Fondation des Femmes " et " Osez le Féminisme ! ", d'autre part, justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'ordonnance attaquée. Ainsi, leurs interventions sont recevables.

Sur le pourvoi en cassation :

atteinte à l ordre public

3. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : " Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...) "

4. Il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police administrative de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public. Le respect de la dignité de la personne humaine constituant une des composantes de l'ordre public, cette autorité peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, prendre les mesures qu'appelle l'exercice d'une activité par un établissement lorsqu'elle porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine. Il appartient également à l'autorité administrative de prendre les mesures de nature à éviter que des infractions pénales soient commises.

5. Aux termes de l'article 222-22 du code pénal, dans sa rédaction résultant de la loi du 6 novembre 2025 modifiant la définition pénale du viol et des agressions sexuelles : " Constitue une agression sexuelle tout acte sexuel non consenti commis sur la personne d'autrui ou sur la personne de l'auteur ou, dans les cas prévus par la loi, commis sur un mineur par un majeur. / Au sens de la présente section, le consentement est libre et éclairé, spécifique, préalable et révocable. Il est apprécié au regard des circonstances. Il ne peut être déduit du seul silence ou de la seule absence de réaction de la victime. / Il n'y a pas de consentement si l'acte à caractère sexuel est commis avec violence, contrainte, menace ou surprise, quelle que soit leur nature. (...) "

juge des référés

6. Il résulte des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif de Paris que, pour ordonner la fermeture de l'établissement Z Machine, le préfet de police s'est fondé sur le trouble à l'ordre public résultant de son activité eu égard, d'une part, à l'atteinte à la tranquillité et à la moralité publique, d'autre part, à l'atteinte à la dignité de la personne humaine et, enfin, au risque de commission d'infractions. Le juge des référés a estimé qu'étaient de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de cet arrêté des moyens contestant l'appréciation portée par le préfet de police sur chacun de ces trois motifs.

7. En premier lieu, pour remettre en cause l'appréciation portée par le préfet de police sur l'existence d'une atteinte à la dignité de la personne humaine, le juge des référés s'est borné à relever, d'une part, que la société avait mis en place une organisation permettant aux femmes de déterminer la nature et les conditions de déroulement de l'événement, dont elles pourraient demander l'arrêt à tout moment, et, d'autre part, que le préfet se fondait essentiellement sur des mentions de nature promotionnelle tirées du site internet de la société. Toutefois, en se prononçant par ces motifs, sans rechercher si, compte tenu des caractéristiques propres des activités proposées par la société, consistant à offrir contre paiement à des groupes d'hommes des rencontres sexuelles simultanées avec une ou plusieurs femmes, les conditions concrètes d'organisation et de déroulement de ces activités, y compris le fait pour le gérant de l'établissement d'inviter les participants à certains événements à " utiliser le corps " d'une femme " de toutes les manières possibles ", au motif qu'elle consentirait " à ne pas consentir ", dans le cadre de scénarios pouvant inclure agressions sexuelles, violences, séquestrations et enlèvements, n'étaient pas, quand bien même de tels événements reposeraient sur une mise en scène agréée avec les participantes, qui ne seraient pas rémunérées, de nature à porter par lui-même atteinte, par le traitement qu'il est proposé de réserver aux femmes concernées, à la dignité de la personne humaine, le juge des référés a commis une erreur de droit.

préfet de police

8. En deuxième lieu, pour remettre en cause l'appréciation du préfet de police sur le risque que soient commises des infractions pénales dans le cadre de l'exploitation de l'établissement, le juge des référés s'est borné à relever qu'un tel risque n'était pas établi eu égard aux éléments produits par le préfet de police et en l'absence de poursuites judiciaires contre la société. Il résulte cependant des pièces du dossier qui lui était soumis, et en particulier des descriptions de certains événements sur le site internet de la société, que leur organisation, avec des groupes parfois importants d'hommes auxquels étaient susceptibles de s'associer personnellement les organisateurs et dans le cadre de scénarios mentionnés au point précédent, y compris en offrant aux femmes concernées " à boire plus que de raison ", n'était pas entourée des garanties propres à s'assurer du consentement libre, éclairé et révocable des participantes, au sens des dispositions citées ci-dessus de l'article 222-22 du code pénal. C'est, par suite, au prix d'une dénaturation des pièces du dossier que le juge des référés a retenu que le risque de commission d'infractions pénales dans le cadre de l'activité de l'établissement en cause n'était pas établi.

9. Il résulte de ce qui précède que le préfet de police est fondé à demander l'annulation de l'ordonnance qu'il attaque.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative et de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée.

11. En premier lieu, aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : " 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 ". Aux termes des

dispositions de la première phrase de l'article L. 122-1 du même code : " Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales ".

12. Si la société Z Machine soutient que l'arrêté du préfet de police du 21 janvier 2026 a été pris au terme d'une procédure irrégulière, en méconnaissance du principe du caractère contradictoire de la procédure, il résulte de l'instruction que le préfet de police a informé la société des faits constatés et de la mesure envisagée par un courrier en date du 16 janvier 2026, qui précisait qu'au regard de l'urgence de la situation, elle pouvait présenter des observations jusqu'au 19 janvier 2026. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de ce principe n'est pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté en litige.

13. En second lieu, d'une part, il ressort des éléments produits par le préfet de police que, ainsi qu'il a été dit au point 7, l'établissement exploité par la société requérante organise, en contrepartie d'un paiement demandé aux participants, des rencontres sexuelles simultanées entre une ou plusieurs femmes et un groupe parfois important d'hommes reposant sur des scénarios comprenant des situations d'agressions sexuelles, de violences, de séquestrations ou d'enlèvements des femmes participantes, les hommes étant explicitement invités à se montrer injurieux et virulents à l'encontre de ces dernières, ainsi réduites à un rôle exclusif d'objet sexuel. Le moyen tiré de ce que l'ensemble de ces éléments ne caractériseraient pas une atteinte à la dignité de la personne humaine justifiant la fermeture de l'établissement n'est, en l'état du dossier, pas de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté. D'autre part, comme indiqué au point 8, il ressort également des éléments versés au dossier que les événements organisés par la société, en ce qu'ils mettent en présence des groupes d'hommes auxquels sont susceptibles de s'adjoindre les organisateurs eux-mêmes, dans le cadre de scénarios invitant notamment les intéressés à exercer une contrainte physique et sexuelle sur les femmes participantes, le cas échéant en les incitant à consommer de l'alcool, exposent ces dernières à des risques graves d'atteintes à leur intégrité physique et morale et d'agression sexuelle, en l'absence notamment de garanties propres à s'assurer de leur consentement libre, éclairé et révocable, au sens des dispositions de l'article 222-22 du code pénal. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le préfet de police aurait fait une application erronée de ses pouvoirs en se fondant sur le motif tiré de la nécessité de prévenir la commission d'infractions pénales n'est pas, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué. Par conséquent, et dès lors qu'il résulte de l'instruction que le préfet de police aurait pris la même décision en se fondant uniquement sur l'un de ces deux motifs, et que, eu égard à l'ensemble des circonstances de l'espèce, le moyen tiré de ce que la mesure prise ne serait pas proportionné aux motifs qui la justifient n'est également pas de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté, il y a lieu, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence de rejeter la demande de suspension présentée par la société Z Machine.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font en tout état de cause obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Z Machine la somme de 3 000 euros demandée par le préfet de police au titre de ces dispositions.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : Les interventions de la Ville de Paris, d'une part, et des associations " Les Effronté-es ", " La Fondation des Femmes " et " Osez le Féminisme ! ", d'autre part, sont admises.

Article 2 : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris du 9 février 2026 est annulée.

Article 3 : La demande de suspension présentée par la société Z Machine est rejetée.

Article 4 : La société Z Machine versera au préfet de police, agissant en tant qu'autorité de la ville de Paris, une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par la société Z Machine au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée au préfet de police, à la société Z Machine, à la Ville de Paris et à l'association " Les Effronté-es ", première intervenante dénommée.

Délibéré à l'issue de la séance du 24 juin 2026 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre ; M. Jean-Philippe Mochon, président de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, M. Jean-Luc Matt, conseillers d'Etat et M. Marc Touillier, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 15 juillet 2026.

Le président :

Signé : M. Christophe Chantepy

Le rapporteur :

Signé : M. Marc Touillier

Le secrétaire :

Signé : M. Bernard Longieras

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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 décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

N° 513080- 2 -

Composition de la juridiction

Rapporteur

- M. Marc Touillier