

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N°1609011

Société S.A.P.E. SAS

M. Denis Chabert
Juge des référés

Audience du 15 décembre 2016
Ordonnance du 16 décembre 2016

C-KE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 14 décembre 2016 sous le n° 1609011, la société S.A.P.E. SAS, représentée par la Selarl Brumm & associés, avocats, demande au juge des référés :

1°) à titre principal, d'annuler, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'arrêté du 9 décembre 2016 par lequel le préfet du Rhône lui a interdit d'exercer toute activité sur deux chantiers situés respectivement 75 rue de Gerland à Lyon 7^{ème} et à Rillieux-la-Pape pendant une période d'un mois ;

2°) à titre subsidiaire, de prononcer, sur le même fondement, la suspension de l'exécution du même arrêté ou, à titre infiniment subsidiaire, d'annuler l'article 2 dudit arrêté ;

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

Elle soutient que :

Sur la condition d'urgence :

- l'interdiction d'exercer toute activité sur les deux chantiers concernés pendant une durée d'un mois porte une atteinte grave et immédiate à sa situation en raison de l'application de pénalités liées au retard que provoque cette interdiction et du risque de perte des chantiers qui lui ont été confiés ;

- il en résulte un préjudice économique très important et des conséquences financières extrêmement lourdes ;

- l'atteinte portée à plusieurs libertés fondamentales caractérise également une situation d'urgence ;

Sur l'atteinte grave et manifestation illégale portée à une liberté fondamentale :

- la décision attaquée porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre, à la liberté d'aller et venir et au droit au travail ;

- il existe un vice de procédure dès lors que le préfet du Rhône n'a pas averti régulièrement

le procureur de la République de la mesure litigieuse ;

- l'arrêté lui interdisant d'exercer son activité sur les chantiers concernés n'est pas suffisamment motivé au regard notamment des faits exactement reprochés et du lien de subordination retenu entre elle et les salariés présents sur les chantiers ;
- l'autorité administrative a entaché sa décision d'une erreur de fait et d'une erreur de droit ;
- elle a respecté les règles en matière de salariés détachés et le dossier a été déposé auprès des services de l'Etat ;
- il n'a pas été tenu compte des réponses apportées dans le cadre de la procédure contradictoire ;
- les faits reprochés ne sont pas avérés et ne présentent pas un degré de gravité suffisant pouvant justifier la mesure prononcée à son encontre ;
- le seul non-règlement de cotisations sociales ne porte pas atteinte à l'ordre public ;
- il existe une erreur dans la qualification juridique des faits reprochés ;
- la sanction présente un caractère disproportionné ;
- les infractions relevées concernent les salariés de ses sous-traitants et non ses propres salariés de sorte qu'il est excessif d'interdire à ces derniers de se rendre sur les chantiers ;
- la décision est entachée de détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 décembre 2016, le préfet du Rhône conclut au rejet des conclusions de la requête en référé susvisée.

Il fait valoir que :

- il n'est pas justifié d'une situation d'urgence à suspendre la décision attaquée compte tenu de la situation financière de la société requérante ;
- aucune atteinte manifestement illégale n'a été portée à une liberté fondamentale ;
- la décision est suffisamment motivée ;
- l'interdiction d'une durée d'un mois n'est pas disproportionnée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule,
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le code du travail ;
- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle le président du tribunal a désigné M. Chabert, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience.

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 15 décembre 2016 à 15 heures 30 au cours de laquelle ont été entendus :

- le rapport de M. Chabert, juge des référés ;
- les observations de Me Briatta et de Me Potronnat représentant la société S.A.P.E. SAS qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;
- les observations de M. Bayle et de M. Gibert, représentant le préfet du Rhône, qui persistent dans leurs écritures.

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

1. Considérant qu'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 » ; que l'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient de cet article est ainsi subordonnée au caractère grave et manifeste de l'illégalité à l'origine d'une atteinte à une liberté fondamentale ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 8272-2 du code du travail : « Lorsque l'autorité administrative a connaissance d'un procès-verbal relevant une infraction prévue aux 1° à 4° de l'article L. 8211-1 ou d'un rapport établi par l'un des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2 constatant un manquement prévu aux mêmes 1° à 4°, elle peut, si la proportion de salariés concernés le justifie, eu égard à la répétition ou à la gravité des faits constatés, ordonner par décision motivée la fermeture de l'établissement ayant servi à commettre l'infraction, à titre temporaire et pour une durée ne pouvant excéder trois mois. Elle en avise sans délai le procureur de la République. / La mesure de fermeture temporaire est levée de plein droit en cas de décision de relaxe ou de non-lieu. Lorsqu'une fermeture administrative temporaire a été décidée par l'autorité administrative avant un jugement pénal, sa durée s'impute sur la durée de la peine complémentaire de fermeture mentionnée au 4° de l'article 131-39 du code pénal, pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés, prononcée, le cas échéant, par la juridiction pénale. / La mesure de fermeture temporaire peut s'accompagner de la saisie à titre conservatoire du matériel professionnel des contrevenants. / Lorsque l'activité de l'entreprise est exercée sur des chantiers de bâtiment ou de travaux publics, la fermeture temporaire prend la forme d'un arrêt de l'activité de l'entreprise sur le site dans lequel a été commis l'infraction ou le manquement. / Lorsque la fermeture temporaire selon les modalités mentionnées au quatrième alinéa est devenue sans objet parce que l'activité est déjà achevée ou a été interrompue, l'autorité administrative peut, dans les conditions prévues au même alinéa, prononcer l'arrêt de l'activité de l'entreprise sur un autre site. (...) » ;

3. Considérant que le préfet du Rhône a été destinataire le 27 octobre 2016 de deux fiches de signalement émises par les services de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi Auvergne-Rhône-Alpes en vue de l'arrêt de l'activité de la société S.A.P.E. SAS sur deux chantiers situés respectivement rue de Gerland à Lyon 7^{ème} et à Rillieux-la-Pape ; que cette société a été invitée par le préfet du Rhône, par lettre du 3 novembre 2016, à présenter ses observations écrites ou orales dans un délai de quinze jours ; qu'à la suite d'un entretien qui s'est déroulé le 23 novembre 2016 en présence de deux représentants du préfet du Rhône et du directeur général de la société S.A.P.E. SAS et des observations écrites produites par la société le 1^{er} décembre 2016, le préfet du Rhône, par un arrêté du 9 décembre 2016, a ordonné, sur le fondement de l'article L. 8272-2 du code du travail précité, l'arrêt de l'activité de l'entreprise sur le chantier dénommé « Fireworks » à Rillieux-la-Pape et sur le chantier dénommé « La Grande Halle » situé 75 rue de Gerland à Lyon 7^{ème} pour une durée d'un mois ; que la société S.A.P.E. SAS doit être regardée comme demandant au juge des référés d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension immédiate de l'exécution de cet arrêté ou, à défaut, de suspendre seulement l'exécution de l'article 2 dudit arrêté ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que l'arrêté litigieux a été transmis le jour même de son édicition au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon ; que, par suite, et en tout état de cause, le moyen tiré du vice de procédure tenant à l'absence d'une telle transmission ne peut qu'être écarté ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que pour prononcer l'arrêt temporaire de l'activité de la

société S.A.P.E. SAS sur les chantiers « Fireworks » et « La Grande Halle », l'autorité administrative a mentionné les textes dont il a été fait application et notamment l'article L. 8272-2 du code du travail qui constitue la base légale de la mesure litigieuse ; que le préfet du Rhône, après avoir visé le rapport de l'inspection du travail du 27 octobre 2016, a relevé que la société S.A.P.E. SAS a bénéficié, depuis au moins le mois de mai 2015, d'un apport de main d'œuvre de la part de deux sociétés de droit portugais ayant pour seul but selon lui la fourniture de main d'œuvre non déclarée en France et que la société requérante exerce le lien de subordination sur la main d'œuvre desdites sociétés et en devient l'employeur ; que si les termes de la décision attaquée ne précisent pas la proportion de salariés concernés, le rapport de contrôle des services de l'Etat, qui a été remis au représentant légal de la société S.A.P.E. SAS lors de l'entretien contradictoire qui s'est déroulé le 24 novembre 2016, apporte l'ensemble des informations et précisions sur les faits, constatations et qualifications sur lesquels est fondée la mesure d'interdiction temporaire d'accès aux chantiers concernés ; qu'ainsi, et alors que le préfet du Rhône n'était pas tenu de joindre à la notification de la décision le rapport de contrôle qui avait déjà été remis à la société requérante, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision attaquée au regard des critères d'appréciation mentionnés à l'article L. 8272-2 du code du travail doit être écarté ;

6. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 8211-1 du code du travail : « *Sont constitutives de travail illégal, dans les conditions prévues par le présent livre, les infractions suivantes : / 1° Travail dissimulé ; / 2° Marchandage ; / 3° Prêt illicite de main-d'oeuvre ; / 4° Emploi d'étranger non autorisé à travailler ; / 5° Cumuls irréguliers d'emplois ; / 6° Fraude ou fausse déclaration prévue aux articles L. 5124-1 et L. 5429-1.* » ; qu'aux termes de l'article L. 8221-1 du code du travail : « *Sont interdits : / 1° Le travail totalement ou partiellement dissimulé, défini et exercé dans les conditions prévues aux articles L. 8221-3 et L. 8221-5 ; / 2° La publicité, par quelque moyen que ce soit, tendant à favoriser, en toute connaissance de cause, le travail dissimulé ; / 3° Le fait de recourir sciemment, directement ou par personne interposée, aux services de celui qui exerce un travail dissimulé.* » ;

7. Considérant que par un premier acte d'engagement du 17 mars 2015, la société S.A.P.E. SAS s'est vu confier seule l'exécution du lot n° 12 « cloisons – doublage – plafond plâtre » et avec l'entreprise MPC l'exécution du lot n° 15 « faux plafond » de l'opération « La Grande Halle » à Lyon pour un montant total de travaux TTC de 1 957 200 euros ; que, par un second acte d'engagement signé le 31 juillet 2015, la société S.A.P.E. SAS a été chargée de l'exécution de différents lots pour l'opération « Fireworks » à Rillieux-la-Pape ; que pour l'opération « Fireworks » la société S.A.P.E. SAS a confié le 10 mai 2016 à la société Polebile Internacional l'exécution d'enduit G.S du lot n° 16 pour un montant de travaux sous-traités de 5 000 euros ; que la société Efficiency Ocean II a été acceptée également le 10 mai 2016 comme sous-traitante pour la pose de cloisons de distribution dans le cadre de l'exécution du lot n° 11 de l'opération de Rillieux-la-Pape pour un montant de travaux sous-traités de 6 000 euros ; que, pour l'opération « La Grande Halle », la société S.A.P.E. SAS a confié à la société Efficiency Ocean II l'exécution des travaux de « pose de cloisons placo + doublage » pour un montant de 30 000 euros au terme d'une déclaration de sous-traitance datée du 15 avril 2016 ; qu'une déclaration de sous-traitance a également été déposée le 7 juin 2016 en faveur de la société Polebile Internacional pour les travaux de « pose de cloisons placo » pour un montant de 15 000 euros ;

8. Considérant que les services de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi Auvergne-Rhône-Alpes ont procédé les 19 juillet 2016 et 18 octobre 2016 à des opérations de contrôle sur les chantiers des opérations « La Grande Halle » et « Fireworks » ; que le rapport de contrôle établi le 27 octobre 2016 conclut notamment à l'exécution par la société S.A.P.E. SAS « d'un travail dissimulé, massif, permanent et organisé » dès lors que les deux sociétés sous-traitantes de droit portugais ne disposent d'aucune autonomie sur les chantiers et que les salariés présents pour l'exécution des lots concernés ont en réalité un lien de

subordination avec la société requérante et non avec les sociétés Polebile Internacional et Efficiency Ocean II ;

9. Considérant que pour contester la matérialité des faits sur lesquels s'est fondé le préfet du Rhône, la société S.A.P.E. SAS soutient que les sociétés sous-traitantes de droit portugais ont été régulièrement déclarées et agréées par le maître d'ouvrage et que ces sociétés ont procédé aux déclarations de détachement des salariés devant travailler sur les chantiers en cause après avoir, pour chacune d'elle, désigné un représentant légal en France ;

10. Considérant que la société requérante verse aux débats les pièces contractuelles et administratives afférentes, d'une part, à l'exécution des lots qui lui ont été confiés pour les deux opérations immobilières de Lyon et Rillieux-la-Pape et, d'autre part, aux conditions dans lesquelles a été sous-traitée une partie des prestations de ces lots aux sociétés Polebile Internacional et Efficiency Ocean II ; que si ces documents établissent les conditions de sous-traitance mentionnées ci-dessus et le respect d'obligations déclaratives par les sociétés en matière de détachement de salariés étrangers et de désignation d'un représentant en France de ces sociétés, il ressort des conclusions du rapport de contrôle que seule une main d'œuvre d'exécution à l'exclusion de tout personnel d'encadrement a été facturée par les sociétés de droit portugais à la société requérante et que les constatations de fait, précises et circonstanciées, auxquelles ont procédé les agents en charge du contrôle, notamment le 18 octobre 2016 sur chacun des chantiers, permettent d'établir le lien de subordination entre le personnel alors présent de la société S.A.P.E. SAS et les salariés des sociétés sous-traitantes ; qu'en l'état de l'instruction, la décision prise par le préfet du Rhône ne peut être regardée comme étant fondée sur des faits entachés d'inexactitude matérielle ;

11. Considérant qu'il ressort des déclarations faites par le représentant légal de la société requérante lors de l'entretien contradictoire qui s'est tenu le 23 novembre 2016 avec les services de l'Etat que l'effectif salarié de l'entreprise est de quinze salariés sur les chantiers ; que les tableaux figurant en annexe des fiches de signalement, lesquels ont été versés aux débats, font mention pour l'opération « Fireworks » de douze salariés de la société Efficiency Ocean II concernés par les infractions de prêt illicite de main d'œuvre et emploi dissimulé et de dix salariés de la société Polebile Internacional ; que, pour l'opération « La Grande Halle », le nombre de salariés concernés est porté à dix-neuf pour la société Efficiency Ocean II et quinze salariés pour la société Polebile Internacional ; qu'il résulte également des pièces versées par la société requérante et des propres déclarations de son directeur général que, postérieurement à la première opération de contrôle faite le 19 juillet 2016 et la veille du second contrôle réalisé le 19 octobre 2016 par les services de l'Etat, les missions confiées aux deux sociétés sous-traitantes ont été prolongées pour l'opération « Fireworks » avec un montant des travaux sous-traités passant de 6 000 euros à 65 000 euros pour la société Efficiency Ocean II et passant de 5 000 euros à 50 000 euros pour la société Polebile Internacional ; que la mobilisation de la main d'œuvre par les deux sociétés déclarées sous-traitantes à hauteur de cinquante six salariés qui doivent en réalité être regardés en lien de subordination avec la société requérante pouvait être légalement prise en compte par l'autorité administrative au terme des opérations de contrôle ; que, sur ce point, le préfet du Rhône n'a pas entaché sa décision d'une erreur d'appréciation au regard des conditions légales définies par l'article L. 8272-2 du code du travail qui imposent à l'autorité administrative de tenir compte de la proportion de salariés concernés, de la répétition et de la gravité des faits constatés ;

12. Considérant, en quatrième lieu, que la société S.A.P.E. SAS invoque le caractère disproportionné de l'interdiction temporaire qui lui est faite de se rendre sur les chantiers des opérations « Fireworks » et « La Grande Halle » et précise que cette interdiction s'applique à l'ensemble de ses salariés alors que les infractions au code du travail qui fondent la mesure litigieuse concernent les salariés des sociétés sous-traitantes ; que, toutefois et compte tenu de ce qui vient d'être exposé, l'autorité administrative s'est fondée sur le lien de subordination existant entre la

société requérante et les salariés des sociétés Polebile internacional et Efficiency Ocean II qui doit conduire à faire reconnaître la société S.A.P.E. SAS comme étant l'employeur desdits salariés ; que, dans ces conditions, en prononçant l'interdiction temporaire pendant une durée d'un mois de se rendre sur les chantiers concernés, la mesure ne présente pas de caractère disproportionné ;

13. Considérant, en dernier lieu que les déclarations faites par les services de l'Etat dans les médias à l'occasion de la notification de la décision prise à l'encontre de la société S.A.P.E. SAS ne permettent pas, à elles seules et contrairement à ce que soutient la requérante, de démontrer que l'autorité administrative aurait agi dans un but étranger à un motif d'intérêt général et aurait ainsi entaché sa décision d'un détournement de pouvoir ;

14. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la décision du préfet du Rhône du 9 décembre 2016 ne peut être regardée comme ayant porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre et au droit au travail ; que, par suite, les conclusions présentées par la société S.A.P.E. SAS à titre principal et à titre subsidiaire sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions tendant à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, une somme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête présentée par la société S.A.P.E. SAS est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la société S.A.P.E. SAS et au préfet du Rhône.

Fait à Lyon, le 16 décembre 2016.

Le juge des référés,

Le greffier,

D. CHABERT

K. ETHEVENARD

La République mande et ordonne au préfet du Rhône 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 décision.

Pour expédition,
Un greffier