

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N°s 1105231 - 1105233

SOCIETE A

M. Rivière
Rapporteur

M. Puravet
Rapporteur public

Audience du 20 novembre 2013
Lecture du 4 décembre 2013

49-05-04
R-BH

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon,

(7ème chambre)

Vu, I, la requête, enregistrée le 16 août 2011, sous le n° 1105231, présentée pour la société A, représentée par son gérant en exercice, dont le siège est 2, par Me Vergnon, avocat ; elle demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet du Rhône du 22 juillet 2011 décidant la fermeture pour trois mois de l'établissement qu'elle exploite sous l'enseigne , ;

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

La société A soutient :

- que l'arrêté attaqué est entaché d'incompétence faute pour son signataire de justifier d'une délégation régulièrement publiée l'habilitant à prendre ce type de mesure ;
- qu'il est entaché d'un vice de procédure dès lors que son gérant n'a pas été en mesure de présenter ses observations en toute connaissance de cause, la seule transmission du rapport du

commissaire divisionnaire et de cinq pièces jointes sur les dix-neuf citées ne suffisant pas à lui permettre de prendre connaissance des accusations portées à l'encontre de son établissement ; que l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 a donc été vidé de sa substance et le principe du contradictoire et les droits de la défense ont donc été violés ;

- qu'il est entaché d'une erreur de fait dès lors que les faits reprochés, en particulier le trafic de stupéfiants, ne sont pas établis par le seul rapport de synthèse du commissaire divisionnaire, dont le contenu est contredit par les éléments qu'elle a fournis et serait couvert par le secret de l'instruction ;

- qu'il est entaché d'une erreur de droit dès lors qu'une fermeture administrative prise sur le fondement de l'article L. 3332-15, 2° du code de la santé publique ne peut excéder deux mois ;

- qu'il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'une fermeture administrative de trois mois est excessive au regard des faits reprochés, alors que, comme le proposait le commissaire divisionnaire, une sanction d'un mois était suffisante, que durant douze années de gestion des établissements et son gérant n'a fait l'objet d'aucun avertissement, remontrance ou sanction pour ses activités professionnelles au sein de ces deux établissements et que ceux-ci n'ont pas fait l'objet de sanction ou d'avertissement ;

Vu la décision attaquée ;

Vu la mise en demeure adressée au préfet du Rhône, par lettre du 7 octobre 2011, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire enregistré le 5 décembre 2011, présenté par le préfet du Rhône, qui conclut au rejet de la requête ; il soutient :

- que l'arrêté attaqué n'est pas entaché d'incompétence compte tenu de délégation de signature octroyée à son signataire ;

- qu'il n'est pas entaché d'un vice de procédure dès lors qu'il est fondé exclusivement sur les éléments contenus dans le rapport de synthèse des services de police et que par la communication de ce rapport, le gérant de la société requérante a disposé de tous les éléments nécessaires pour répondre à sa demande d'explications, alors que les procès-verbaux, qui sont couverts par le secret de l'instruction, n'ont pu lui être transmis ;

- qu'il n'est pas entaché d'une erreur de droit dès lors qu'étant fondé sur le 3^{ème} alinéa de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, en raison de la constatation d'infractions relevant d'un délit en lien avec le fonctionnement de l'établissement et afin de prévenir de nouveaux troubles à l'ordre public et à la santé publique eu égard aux dysfonctionnements constatés dans la gestion de l'établissement, c'est à bon droit qu'il a pris une mesure de fermeture administrative pour une durée de trois mois ;

- qu'il n'est pas entaché d'une erreur de fait dès lors que le rapport de synthèse des services de police, dont les éléments sont issus de l'enquête réalisée par le groupe enquête anti-drogue, permet de prouver la matérialité des faits reprochés à l'établissement, y compris en ce qui concerne l'implication du personnel de l'établissement, alors que les procès-verbaux d'audition, couverts par le secret de l'instruction, ne sont pas communicables et que le prononcé d'une fermeture administrative sur le fondement de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique n'est pas subordonné à l'engagement de poursuites pénales à l'encontre du gérant ou des employés de l'établissement ;

- qu'il était nécessaire dès lors qu'il lui appartenait de faire cesser le trouble grave à l'ordre public et à la santé publique résultant du trafic de stupéfiants permis dans l'établissement ;

- qu'il n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation compte tenu de la gravité des infractions, de leur durée et de leur lien avec le fonctionnement de l'établissement, la mesure prononcée étant proportionnelle à la gravité des faits constatés et à leur répétition ;

Vu l'ordonnance du 7 décembre 2011 fixant la clôture de l'instruction au 9 janvier 2012, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance du 17 janvier 2012 rouvrant l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative, et fixant la clôture de l'instruction au 24 février 2012 ;

Vu le mémoire enregistré le 23 février 2012, présenté pour la société DLC, qui persiste dans ses précédentes conclusions par les mêmes moyens ; elle soutient en outre :

- qu'elle abandonne le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté attaqué compte tenu de la délégation de signature produite en défense ;
- que l'arrêté attaqué est bien entaché d'un vice de procédure dès lors que le secret de l'instruction ne pouvant être opposé au juge administratif, il est faux d'affirmer que les procès-verbaux d'audition ne pouvaient être communiqués au juge administratif ; que celui-ci, de surcroît, a le devoir d'en solliciter la communication, qui permettrait de vérifier les allégations contenues dans le rapport du commissaire divisionnaire des 3-6^{ème} arrondissements, qui est fondé sur ces procès-verbaux ; qu'il a été dissimulé durant la procédure contradictoire une pièce essentielle, soit le télégramme ministériel du 22 mars 2011 du commandant F, en charge de l'enquête relative au trafic de stupéfiants, dont la préfecture était destinataire à la même époque, et qui remet en cause des éléments essentiels du rapport précité ;
- qu'il est bien entaché d'une erreur de fait dès lors qu'une complicité active du gérant de l'établissement et de ses salariés a été écartée, dans son courrier du 18 août 2011, par le juge d'instruction, qu'aucune poursuite pénale n'a été engagée à leur encontre, qu'aucune flagrance en matière de trafic de stupéfiants n'a été constatée dans l'établissement, aucune personne n'y ayant été interpellée en possession de tels produits, et eu égard aux contradictions flagrantes entre les deux rapports de synthèse et à l'absence de communication des procès-verbaux d'audition à la préfecture et compte tenu des moyens qu'elle consacre à la sécurité ;
- qu'il est bien entaché d'une erreur de droit dès lors qu'il a pour objet de prévenir un trouble à l'ordre public, alors qu'aucun crime ou délit ne peut en l'état être reproché au gérant de l'établissement et aux membres de son personnel ;

Vu l'ordonnance du 28 février 2012 rouvrant l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative, et fixant la clôture de l'instruction au 30 mars 2012 ;

Vu la lettre en date du 8 novembre 2013 par laquelle les parties ont été averties que la solution du litige était susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office tiré de ce qu'une mesure de fermeture prise sur le fondement du 3^o de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique ne peut qu'être d'une durée de six mois, et les observations présentées par le préfet du Rhône, enregistrées le 14 novembre 2013 ;

Vu, II, la requête, enregistrée le 16 août 2011, sous le n° 1105233, présentée pour la société A, représentée par son gérant en exercice, dont le siège est , par Me Vergnon, avocat ; elle demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet du Rhône du 22 juillet 2011 décidant la fermeture pour trois mois de l'établissement qu'elle exploite sous l'enseigne ;

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

La société A soutient :

- que l'arrêté attaqué est entaché d'incompétence faute pour son signataire de justifier d'une délégation régulièrement publiée l'habilitant à prendre ce type de mesure ;
- qu'il est entaché d'un vice de procédure dès lors que son gérant n'a pas été en mesure de présenter ses observations en toute connaissance de cause, la seule transmission du rapport du commissaire divisionnaire et de cinq pièces jointes sur les dix-neuf citées ne suffisant pas à lui permettre de prendre connaissance des accusations portées à l'encontre de son établissement ; que l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 a donc été vidé de sa substance et le principe du contradictoire et les droits de la défense ont donc été violés ;
- qu'il est entaché d'une erreur de fait dès lors que les faits reprochés, en particulier le trafic de stupéfiants, ne sont pas établis par le seul rapport de synthèse du commissaire divisionnaire, dont le contenu est contredit par les éléments qui lui ont été fournis et serait couvert par le secret de l'instruction ;
- qu'il est entaché d'une erreur de droit dès lors qu'une fermeture administrative prise sur le fondement de l'article L. 3332-15, 2° du code de la santé publique, afin de prévenir un trouble à l'ordre public et à la santé publique, ne peut excéder deux mois ;
- qu'il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'une fermeture administrative de trois mois est excessive au regard des faits reprochés, alors que, comme le proposait le commissaire divisionnaire, une sanction d'un mois était suffisante, que durant douze années de gestion des établissements son gérant n'a fait l'objet d'aucun avertissement, remontrance ou sanction pour ses activités professionnelles au sein de ces deux établissements et que ceux-ci n'ont pas fait l'objet de sanction ou d'avertissement ;

Vu la décision attaquée ;

Vu la mise en demeure adressée au préfet du Rhône, par lettre du 7 octobre 2011, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire enregistré le 5 décembre 2011, présenté par le préfet du Rhône, qui conclut au rejet de la requête ; il soutient

- que l'arrêté attaqué n'est pas entaché d'incompétence compte tenu de délégation de signature octroyée à son signataire ;
- qu'il n'est pas entaché d'un vice de procédure dès lors qu'il est fondé exclusivement sur les éléments contenus dans le rapport de synthèse des services de police et que par la communication de ce rapport, le gérant de la société requérante a disposé de tous les éléments nécessaires pour répondre à sa demande d'explications, alors que les procès-verbaux, qui sont couverts par le secret de l'instruction, n'ont pu lui être transmis ;
- qu'il n'est pas entaché d'une erreur de droit dès lors qu'étant fondé sur le 3^{ème} alinéa de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, en raison de la constatation d'infractions relevant d'un délit en lien avec le fonctionnement de l'établissement et afin de prévenir de nouveaux troubles à l'ordre public et à la santé publique eu égard aux dysfonctionnements constatés dans la gestion de l'établissement, c'est à bon droit qu'il a pris une mesure de fermeture administrative pour une durée de trois mois ;
- qu'il n'est pas entaché d'une erreur de fait dès lors que le rapport de synthèse des services de police, dont les éléments sont issus de l'enquête réalisée par le groupe enquête anti-drogue, permet de prouver la matérialité des faits reprochés à l'établissement, y compris en ce qui concerne l'implication du personnel de l'établissement, alors que les procès-verbaux d'audition, couverts par le secret de l'instruction, ne sont pas communicables et que le prononcé d'une fermeture administrative sur le fondement de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique n'est pas subordonné à l'engagement de poursuites pénales à l'encontre du gérant ou des employés de l'établissement ;
- qu'il était nécessaire dès lors qu'il lui appartenait de faire cesser le trouble grave à l'ordre public et à la santé publique résultant du trafic de stupéfiants permis dans l'établissement ;

- qu'il n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation compte tenu de la gravité des infractions, de leur durée et de leur lien avec le fonctionnement de l'établissement, la mesure prononcée étant proportionnelle à la gravité des faits constatés et à leur répétition ;

Vu l'ordonnance du 7 décembre 2011 fixant la clôture de l'instruction au 9 janvier 2012, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance du 17 janvier 2012 rouvrant l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative, et fixant la clôture de l'instruction au 24 février 2012 ;

Vu le mémoire enregistré le 23 février 2012, présenté pour la société A, qui persiste dans ses précédentes conclusions par les mêmes moyens ; elle soutient en outre :

- qu'elle abandonne le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté attaqué compte tenu de la délégation de signature produite en défense ;

- que l'arrêté attaqué est bien entaché d'un vice de procédure dès lors que le secret de l'instruction ne pouvant être opposé au juge administratif, il est faux d'affirmer que les procès-verbaux d'audition ne pouvaient être communiqués au juge administratif ; que celui-ci, de surcroît, a le devoir d'en solliciter la communication, que leur communication permettrait de vérifier les allégations contenues dans le rapport du commissaire divisionnaire des 3-6^{ème} arrondissements, qui est fondé sur ces procès-verbaux ; qu'il a été dissimulé durant la procédure contradictoire une pièce essentielle, soit le télégramme ministériel du 22 mars 2011 du commandant F, en charge de l'enquête relative au trafic de stupéfiants, dont la préfecture était destinataire à la même époque, et qui remet en cause des éléments essentiels du rapport précité ;

- qu'il est bien entaché d'une erreur de fait dès lors qu'une complicité active du gérant de l'établissement et de ses salariés a été écartée, dans son courrier du 18 août 2011, par le juge d'instruction, qu'aucune poursuite pénale n'a été engagée à leur encontre, qu'aucune flagrance en matière de trafic de stupéfiants n'a été constatée dans l'établissement, aucune personne n'y ayant été interpellée en possession de tels produits, et eu égard aux contradictions flagrantes entre les deux rapports de synthèse et à l'absence de communication des procès-verbaux d'audition à la préfecture et compte tenu des moyens qu'elle consacre à la sécurité ;

- qu'il est bien entaché d'une erreur de droit dès lors qu'il a pour objet de prévenir un trouble à l'ordre public, alors qu'aucun crime ou délit ne peut en l'état être reproché au gérant de l'établissement et aux membres de son personnel ;

Vu l'ordonnance du 28 février 2012 rouvrant l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative, et fixant la clôture de l'instruction au 30 mars 2012 ;

Vu la lettre en date du 8 novembre 2013 par laquelle les parties ont été averties que la solution du litige était susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office tiré de ce qu'une mesure de fermeture prise sur le fondement du 3^o de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique ne peut qu'être d'une durée de six mois, et les observations présentées par le préfet du Rhône, enregistrées le 14 novembre 2013 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 20 novembre 2013 :

- le rapport de M. Rivière, premier conseiller,
- les conclusions de M. Puravet, rapporteur public,
- et les observations de Me Wetzel, substituant Me Vergnon, pour la société A ;

1. Considérant que les requêtes n^{os} 1105231 et 1105233 susvisées présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

2. Considérant que la société A demande l'annulation des arrêtés du 22 juillet 2011 par lesquels le préfet du Rhône a décidé la fermeture pour trois mois des établissements qu'elle exploite sous les enseignes au motif que la surveillance des fonctionnaires de police a permis de mettre en évidence un trafic de produits stupéfiants à partir de ces établissements, à l'intérieur desquels la consommation et la revente de tels produits ont été rendues possibles et favorisées par la participation du personnel, en particulier des serveurs et videurs ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique : « 1. La fermeture des débits de boissons et des restaurants peut être ordonnée par le représentant de l'Etat dans le département pour une durée n'excédant pas six mois, à la suite d'infractions aux lois et règlements relatifs à ces établissements. (...) / 2. En cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques, la fermeture peut être ordonnée par le représentant de l'Etat dans le département pour une durée n'excédant pas deux mois. Le représentant de l'Etat dans le département peut réduire la durée de cette fermeture lorsque l'exploitant s'engage à suivre la formation donnant lieu à la délivrance d'un permis d'exploitation visé à l'article L. 3332-1-1. / 3. Lorsque la fermeture est motivée par des actes criminels ou délictueux prévus par les dispositions pénales en vigueur, à l'exception des infractions visées au 1, la fermeture peut être prononcée pour six mois. Dans ce cas, la fermeture entraîne l'annulation du permis d'exploitation visé à l'article L. 3332-1-1. / 4. Les crimes et délits ou les atteintes à l'ordre public pouvant justifier les fermetures prévues au 2 et au 3 doivent être en relation avec la fréquentation de l'établissement ou ses conditions d'exploitation. (...) » ;

4. Considérant, d'une part, que les arrêtés attaqués en date du 22 juillet 2011 portant fermeture pour trois mois des établissements exploités par la société A, qui visent de manière générale l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, mentionnent que la surveillance des fonctionnaires de police a permis de mettre en évidence un trafic de produits stupéfiants à partir de ces établissements, à l'intérieur desquels la consommation et la revente de tels produits ont été rendues possibles et favorisées par la participation du personnel, en particulier des serveurs et videurs et « qu'il est nécessaire, pour prévenir tout nouveau trouble à l'ordre et à la santé publics, de prendre une mesure de fermeture administrative » ; qu'ainsi ces arrêtés, pris au vu du rapport de synthèse de police, en date du 19 avril 2011, du commissaire divisionnaire L, soulignant que « les faits dénoncés constituent un trouble grave à l'ordre public et un manquement grave dans la gestion de ces établissements » et sollicitant une fermeture administrative d'un mois à l'encontre des deux établissements, ont été édictés en vue d'assurer l'ordre et la santé publics, en application du 2^o de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, qui prévoit que la

fermeture ne peut excéder deux mois ; qu'en prononçant une fermeture de trois mois, le préfet du Rhône a donc entaché lesdits arrêtés d'une erreur de droit ;

5. Considérant, d'autre part, qu'en admettant même, ainsi qu'il l'allègue en défense, que le préfet du Rhône ait entendu fonder les arrêtés contestés sur les dispositions du 3° de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, il résulte desdites dispositions qu'une mesure de fermeture administrative d'un débit de boissons prise sur ce fondement ne peut qu'être d'une durée de six mois ; qu'ainsi, les mesures de fermeture litigieuses d'une durée de trois mois n'entrent pas davantage dans le champ d'application de ces dispositions ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, que la société A est fondée à demander l'annulation des arrêtés susvisés du 22 juillet 2011 du préfet du Rhône ;

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

7. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par la société A et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les arrêtés susvisés du 22 juillet 2011 du préfet du Rhône sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera à la société A la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société A et au préfet du Rhône. Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 20 novembre 2013, à laquelle siégeaient :

Mme Verley-Cheynel, président,
M. Rivière, premier conseiller,
Mme Le Frapper, conseiller.

Lu en audience publique le 4 décembre 2013.

Le rapporteur,

C. RIVIERE

Le président,

G. VERLEY-CHEYNEL

Le greffier,

H. MELIANE