

CONCLUSIONS

M. Maxime BOUTRON, Rapporteur public

1. Cette affaire pose une question d’articulation entre police générale et police spéciale. **Un maire peut-il ordonner la fermeture temporaire d’un débit de boissons au titre de ses pouvoirs de police générale ? Ou l’existence d’une police spéciale des débits de boissons fait-elle nécessairement obstacle à l’exercice de la police générale ?** « *La combinaison des pouvoirs de police spéciale et de police générale* », écrit Stéphanie Renard au Répertoire Dalloz Police administrative (« Concours des polices administratives », § 18), « *fait encore partie des questions les plus délicates et les moins bien fixées du droit administratif. Dominée par l’empirisme, cette question résiste à la systématisation* ». La société Le Magistral, dont les co-gérants sont MM. N... et L..., exploite un fonds de commerce de bar, restauration et débit de tabac à Villeurbanne dans le Rhône. Le maire puis le préfet ont exercé leurs pouvoirs de police. Par un arrêté du 25 mai 2020, le **maire** de Villeurbanne a ordonné, sur le fondement de ses **pouvoirs de police générale**, la fermeture pour **un mois** de l’établissement à activité de bar-tabac exploité par la société Le Magistral. Puis, par un arrêté du 25 septembre 2020, pris sur le fondement de la **police spéciale des débits de boisson**, le **préfet** de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, en a ordonné la fermeture pour **deux mois**. La société Le Magistral a poursuivi l’annulation pour excès de pouvoir de ces deux arrêtés devant le tribunal administratif de Lyon, qui a rejeté ces demandes par deux jugements du 26 avril 2021, confirmés en appel par deux arrêts de la cour administrative d’appel de Lyon contre lesquels l’intéressée se pourvoit en cassation par deux pourvois.

2. Les pouvoirs concurrents en cause sont prévus par les textes. Les articles historiques (aujourd'hui L. 2212-1 et 2 du code général des collectivités territoriales, CGCT) sur le pouvoir de police générale donnent compétence au maire pour « **assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques** ». Cette police générale « *comprend notamment : / 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues (...) et voies publiques, (...); / 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues (...), les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique; / 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les (...) cafés; (...)* ». Aux termes de l'article L. 2214-4 : « *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage. / Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. / Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics* ». Enfin, aux termes de l'article L. 2212-4 : « *En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. / Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites* ».

3. En application de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, c'est d'un **pouvoir de police spéciale** dont dispose le représentant de l'Etat « *à la suite d'infractions aux lois et règlements relatifs à ces établissements* » pour prononcer des fermetures pouvant aller jusqu'à 6 mois¹. En application du 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* ». Par ailleurs cette compétence peut être déléguée au maire qui en fait la demande et qui agit alors « *au nom et pour le compte de l'Etat* ». On constate qu'ainsi, sur le fondement de la police spéciale, le préfet n'a pas à démontrer l'existence d'un trouble à l'ordre public, celui-ci est présumé du fait de l'existence d'infractions aux lois et règlements relatifs aux débits de boisson. L'enjeu va être d'articuler clairement tout cela.

4. Dans votre décision Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire contre B... (CE, 5/3 ssr, 28 février 1996, 150878, T. p1060), vous avez jugé que les mesures de fermeture

¹ Mesures de fermeture qui ne sont pas des sanctions : CE, 5/4 ssr, 6 février 2013, Pesteil, 363532, T. p736-758.

provisoire des débits de boissons et restaurants prises par le préfet en vertu des dispositions d'alors comparables, de l'article L.62 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme, avaient pour objet de **prévenir la continuation ou le retour de désordres liés à la fréquentation même de l'établissement**. Par suite, vous jugez qu'un préfet n'a pas excédé les pouvoirs qu'il tient de ces dispositions en estimant que la circonstance qu'un employé de l'établissement se soit livré à une opération de trafic de stupéfiant à l'intérieur de ce dernier, même si elle ne présentait pas un caractère habituel, justifiait une mesure de fermeture provisoire de l'établissement. Les conclusions de Valérie Péresse indique la double nature de cette mesure de police : « *la fermeture d'un établissement se voit conférer un double caractère : ce peut être en premier lieu une sanction administrative complémentaire d'une infraction aux lois et règlements relatifs à ces établissements ou, en second lieu, une mesure de prévention afin d'éviter la répétition d'un trouble à l'ordre, la moralité ou la santé publics* (CE, 9 mai 1950, I..., Rec. p294 ; CE, 21 mai 1982, Ministre c/B..., Rec. p185 ; CE, 20 juin 1990, R..., 93724) ».

5. Il nous semble que la police spéciale s'étend donc, au-delà du non-respect d'une réglementation spécifique à la vente d'alcool, aux mesures qu'appelle la prévention de la poursuite ou le retour de désordres liés à la fréquentation de l'établissement. Bien entendu, les textes le prévoient, ce pouvoir de police spéciale peut être délégué au maire, alors agent de l'Etat. Mais nous ne voyons pas comment cette compétence ne serait **pas exclusive des pouvoirs de police générale du maire**. Comprenons-nous bien. Nous ne tentons pas en catimini de vous faire revenir sur votre jurisprudence des films Lutetia (CE, Sect, 18 décembre 1959, GAJA n°69), autorisant le maire, avec sa police générale, à tenir compte de circonstances locales pour aller plus loin dans les restrictions qu'une police spéciale étatique. Ici, ce sont deux polices portées vers les mêmes circonstances locales et le même objet, faire fermer un bar, qui sont à ordonner. **Il y a identité d'objet et unité de lieu**. Nous ne sommes pas dans la situation où un maire impose, tenant compte de circonstances locales, fixerait des horaires de fermeture plus tôt que le reste d'un département (CE, Sect., 17 juillet 1953, Constantin, Rec. p. 381 ; CE, 10/7 SSR, 29 avril 1998, BB..., n° 106866). Vous avez déjà jugé dans ce même esprit d'exclusivité que la police spéciale des communications électroniques confiée par la loi à l'Etat régissait de manière complète et exclusive les modalités d'implantation des antennes pour le téléphone mobile ainsi que les mesures pour la protection contre les ondes excluant une intervention concurrente des maires avec leur police générale (Ass, 26 octobre 2011, Cne de Saint-Denis, 326492, Rec. p529). Dans ses conclusions, Xavier de Lesquen rappelait le risque : « *l'addition de plusieurs lumières peut produire l'obscurité* ». De même pour la police spéciale des OGM (CE, 5/4 SSR, 24 septembre 2012, Cne de Valence, 342990, Rec. p335), ou encore pour les produits phytopharmaceutiques (CE, 3/8 chr, 31 décembre 2020, Cne d'Arcueil, 439253 T. p592). Mais il y a une réserve, que vous avez par exemple retenue pour la police sanitaire pendant le Covid (CE, ord, 17 avril 2020, Cne de Sceaux, 440057, Rec. p869) : les raisons impérieuses

liées aux circonstances locales. Vous aviez retenu le péril imminent pour la police spéciale de l'eau (CE, 6/1 ssr, 2 décembre 2009, Cne de Rachecourt-sur-Marne, 309684, Rec. p).

6. Nous vous proposerons donc **une réserve à cette exclusivité : le danger grave et imminent**, qui est par évidence local. Ainsi il n'y aura pas de cumul par objet. Et de la même manière qu'en cas de carence, le préfet peut se substituer au maire dans l'exercice des pouvoirs de police, symétriquement, en cas de danger grave et imminent que le préfet ne traiterait pas avec les pouvoirs de police spécial que le code de la sécurité intérieure lui attribue, le maire retrouverait sa compétence pour agir et prévenir.

I. Sur le pourvoi n°488023

7. Il vous faudra alors, dans le pourvoi n°488023, faute de mise en évidence d'une situation de danger grave et imminent et faute de délégation, censurer une erreur de droit de la Cour, ce moyen étant d'ordre public (CE, 7/5 ssr, 29 janvier 2003, A..., 241574, T. p811-947), à avoir jugé que le maire avait compétence. Réglant l'affaire au fond, vous annulerez le jugement et l'arrêté du maire pour les mêmes raisons.

II. Sur le pourvoi n° 488024

8. La Cour, dans cette procédure, a procédé à une **substitution de motifs**. Elle a jugé qu'il n'était pas établi que les personnes qui avaient été destinataires de coups de feu dans la nuit du 26 au 27 août 2020 étaient des clients de l'établissement et que ce motif ne pouvait, dès lors, pas légalement justifier la fermeture du débit de boissons. Mais elle a ensuite retenu que le préfet aurait pris la même mesure s'il ne s'était fondé que sur l'autre motif de son arrêté, pris du tapage et des troubles à l'ordre public en lien avec le stationnement irrégulier de véhicules. Or cette substitution pose une double difficulté : d'abord il ressort clairement de l'arrêté que ce sont les événements du 27 août qui ont été centraux ; surtout, le motif de trouble à la circulation n'est pas de ceux qui peuvent fonder l'exercice de ce pouvoir de police spéciale. C'est à la rigueur de la police générale classique ou de la police spéciale du stationnement. Bien que votre contrôle soit très distancié dans l'application de votre jurisprudence Dame P...² (CE, 2/7 ssr, 14 janvier 2005, N..., 253519, T. p), vous pourrez ici censurer une dénaturation.

9. Réglant l'affaire au fond, vous écarterez les **atteintes au contradictoire**. Le tribunal administratif avait sollicité du préfet, après clôture de l'instruction, en application de l'article

² Ass, 12 janvier 1968, 70951, Rec. p3

R. 613-1-1 du code de justice administrative³, certaines pièces pour compléter l’instruction et elles ont été communiquées à la société, qui avait la possibilité de faire valoir ses observations. Le moyen de substitution de motifs irrégulière manque en fait car le stationnement gênant de véhicules, s’il n’est pas expressément mentionné dans la décision contestée du préfet du Rhône, est au nombre des « *troubles à l’ordre public en lien avec le fonctionnement de l’établissement* » auxquels elle se réfère.

10. S’agissant de l’arrêté du préfet lui-même, par un courrier du 4 septembre 2020, il a informé les gérants de la société Le Magistral qu’il envisageait une fermeture administrative de leur établissement, et la société requérante a présenté ses observations à la suite de ce courrier le 18 septembre 2020. Certes le préfet n’a pas mentionné dans son courrier les circonstances exactes des faits de tapage et de stationnement gênant invoqués. Mais le contradictoire a été respecté.

11. On en vient à la **légalité interne de l’arrêté**. Ont été relevés des tirs d’arme à feu qui avaient eu lieu, le 27 août 2020 à 1h12, en direction de trois personnes, avec antécédents judiciaires, qui stationnaient devant l’établissement. On a du mal à imaginer, à cette heure-là s’agissant d’une attaque organisée et non d’une tuerie spontanée, qu’il n’y avait pas un lien délibéré avec la fréquentation du bar-tabac. Le rapport de police du 10 septembre 2020 qualifie les faits de tentative de meurtre en bande organisée. Il est relevé que les personnes visées étaient des clients réguliers de l’établissement (et avaient sans doute été localisées grâce à ça) et qu’elles se tenaient devant le bar au moment où le passager d’un scooter a commencé à tirer, tirant une trentaine de balles de calibre 7,62 et blessant l’un des membres du groupe, à une heure tardive à laquelle leur présence à cet endroit ne pouvait avoir d’autre justification que la fréquentation du bar-tabac. Ce n’était pas une promenade spontanée en plein journée. Les troubles du voisinage sont également documentés. Il y a donc bien une atteinte à l’ordre public en relation avec les conditions d’exploitation de l’établissement de nature à justifier sa fermeture pour une durée de deux mois.

PCMNC :

- **Annulation des deux arrêts.**
- **Annulation du jugement n° 2003631 du 26 avril 2021 du tribunal administratif de Lyon et de l’arrêté du maire de Villeurbanne du 25 mai 2020.**

³ « Postérieurement à la clôture de l’instruction ordonnée en application de l’article précédent, le président de la formation de jugement peut inviter une partie à produire des éléments ou pièces en vue de compléter l’instruction. Cette demande, de même que la communication éventuelle aux autres parties des éléments et pièces produits, n’a pour effet de rouvrir l’instruction qu’en ce qui concerne ces éléments ou pièces ».

- **Rejet de la requête de la société devant la cour administrative d'appel de Lyon tendant à l'annulation du jugement n° 2006959 du 26 avril 2021 du tribunal administratif de Lyon.**
- **5 000 euros de la commune à la société Le Magistral au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Rejet du surplus sur ce fondement.**