

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTREUIL**

**N° 2100290**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SARL TRADITION DE DUGNY**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Marias  
Rapporteur

---

Le tribunal administratif de Montreuil,

Mme Parent  
Rapporteuse publique

---

(5<sup>ème</sup> chambre)

Audience du 8 novembre 2023  
Décision du 22 novembre 2023

---

335-06-02-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 8 janvier 2021, la société anonyme à responsabilité limitée (SARL) Tradition de Dugny, représentée par Me Ormillien, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la Seine-Saint-Denis du 16 novembre 2020 portant fermeture administrative temporaire de son établissement ;

2°) de condamner l'Etat à lui payer la somme de 33 168, 65 euros en réparation du préjudice subi du fait de l'illégalité de cette décision, assortie des intérêts au taux légal à compter du 19 novembre 2020, ainsi que la somme de 5 000 euros en réparation de son préjudice moral ;

3°) 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.

Elle soutient que :

- l'arrêté est entaché d'un défaut de motivation en droit et en fait ;
- il méconnaît les articles L. 8272-2 et L. 8211-1 du code du travail ;
- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

- cette mesure de police, qui n'a pas le caractère d'une sanction, est illégale, les désordres ayant cessé à la date de l'arrêté ;
- elle méconnaît le principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- elle méconnaît le principe de la présomption d'innocence garanti par l'article 6 § 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle a subi un préjudice financier, correspondant à la perte d'exploitation sur un mois, déduction faite des charges courantes, ainsi qu'un préjudice moral.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 mai 2022, le préfet de la Seine-Saint-Denis conclut au rejet de la requête et demande au tribunal d'élever la durée de la fermeture administrative à quatre-vingt-dix jours ou à tout quantum qu'il estimera proportionné.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par lettre du 3 novembre 2023, les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de fonder sa décision sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions reconventionnelles du préfet, en ce qu'il n'appartient pas au tribunal administratif d'aggraver la sanction prononcée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code du travail ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Marias, premier conseiller ;
- les conclusions de Mme Parent, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. A l'occasion d'un contrôle effectué le 7 janvier 2020 dans les locaux de la société Tradition de Dugny, qui exploite une boulangerie-pâtisserie à Dugny, les services de police et de l'URSSAF ont constaté la présence en action de travail de plusieurs ressortissants étrangers, dépourvus de titres les autorisant à travailler et à séjourner en France. Au vu de l'enquête diligentée à la suite de cette opération de contrôle et des observations de la société Tradition de Dugny, le préfet de la Seine-Saint-Denis a retenu la responsabilité de cette société pour avoir omis de vérifier les autorisations de travail de cinq de ses salariés et a, par un arrêté du 16 novembre 2020, prononcé la fermeture administrative de l'établissement pour une durée de

trente jours jusqu'au 18 décembre 2020. La société Tradition de Dugny demande au tribunal d'annuler cet arrêté et formule également des conclusions indemnitaires.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « (...) *doivent être motivées les décisions qui (...) infligent une sanction* ». Aux termes de l'article L. 211-5 du même code : « *La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ».

3. En l'espèce, l'arrêté en litige mentionne les dispositions applicables du code du travail, le relevé des infractions par référence au procès-verbal établi à la suite du contrôle du 7 janvier 2020 et aux investigations des services de l'URSSAF, les identités des salariés dépourvus de titres de travail et les observations écrites de la société Tradition de Dugny ayant conduit le préfet à réduire à trente jours la durée de la fermeture administrative initialement envisagée. La société requérante était ainsi en mesure, à la seule lecture de la décision, d'en connaître les motifs et de les contester utilement. Par suite, cet arrêté est régulièrement motivé.

4. En deuxième lieu, 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. (...)* ». Aux termes de l'article L. 8211-1 de ce code : « *Sont constitutives de travail illégal, dans les conditions prévues par le présent livre, les infractions suivantes : 1° Travail dissimulé ; / (...) / 4° Emploi d'étranger non autorisé à travailler ; (...)* ». L'infraction visée par le 1° de l'article L. 8211-1 du code du travail consiste en du travail dissimulé et l'article L. 8221-5 du même code précise qu'est réputé travail dissimulé le fait, notamment, pour tout employeur de se soustraire intentionnellement à l'accomplissement de la formalité prévue à l'article L. 1221-10, relatif à la déclaration préalable à l'embauche. Aux termes de l'article L. 8251-1 du code du travail : « *Nul ne peut, directement ou indirectement, embaucher, conserver à son service ou employer pour quelque durée que ce soit un étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France. (...)* ». Aux termes de l'article R. 8272-8 du code précité : « *Le préfet tient compte, pour déterminer la durée de fermeture d'au plus trois mois du ou des établissements ayant servi à commettre l'infraction conformément à l'article L. 8272-2, de la nature, du nombre, de la durée de la ou des infractions relevées, du nombre de salariés concernés ainsi que de la situation économique, sociale et financière de l'entreprise ou de l'établissement. /La décision du préfet est portée à la connaissance du public par voie d'affichage sur les lieux du ou des établissements. /(...)* ». Il résulte de ces dispositions combinées que le travail dissimulé et l'emploi d'un étranger non autorisé à travailler constituent des infractions de nature à justifier le prononcé de la sanction administrative de fermeture provisoire de l'établissement où l'une de ces infractions a été relevée et que la durée maximale de fermeture à ce titre est de trois mois.

5. Il résulte de ce qui précède que la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la mesure de fermeture administrative prise à son encontre n'aurait pas le caractère d'une

sanction administrative mais qu'elle serait une mesure de police qui ne se justifiait plus lors de son prononcé le 20 novembre 2020, dès lors qu'à cette date le trouble causé par l'infraction aurait cessé.

6. En troisième lieu, en principe, l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose à l'administration comme au juge administratif qu'en ce qui concerne les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire du dispositif d'un jugement devenu définitif, tandis que la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. Il appartient, dans ce cas, à l'autorité administrative d'apprécier si les mêmes faits sont suffisamment établis et, dans l'affirmative, s'ils justifient l'application d'une sanction administrative. Il n'en va autrement que lorsque la légalité de la décision administrative est subordonnée à la condition que les faits qui servent de fondement à cette décision constituent une infraction pénale, l'autorité de la chose jugée s'étendant alors exceptionnellement à la qualification juridique donnée aux faits par le juge pénal.

7. Le préfet de la Seine-Saint-Denis fait valoir que, par un jugement du 21 mai 2021 devenu définitif, le tribunal correctionnel de Bobigny a déclaré la société Tradition de Dugny coupable des faits, commis du 22 janvier 2013 au 7 janvier 2020, d'emploi d'étranger non muni d'une autorisation de travail salarié, parmi lesquels figurent les cinq salariés visés dans l'arrêté contesté. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la matérialité des faits n'est pas établie et que le préfet aurait méconnu les articles L. 8272-2 et L. 8211-1 du code du travail.

8. En quatrième lieu, il ne résulte pas de l'instruction qu'en prononçant, à raison de l'emploi de cinq salariés dépourvus de titre de travail la sanction de fermeture administrative d'une durée de trente jours, le préfet de la Seine-Saint-Denis, qui a tenu compte des observations de la société Tradition de Dugny pour moduler la sanction, aurait méconnu le principe de proportionnalité des peines tel qu'il est consacré à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens de 1789.

9. En dernier lieu, si le 2) de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que « *Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie* », l'article L. 8272-2 du code du travail ne subordonne pas la fermeture provisoire, qui ne constitue pas par elle-même une sanction pénale, à l'existence d'une condamnation pénale mais à la constatation de l'infraction. Ainsi le principe de présomption d'innocence n'a pu être méconnu.

10. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il y ait lieu d'opérer la substitution de motifs sollicitée par le préfet, que la société Tradition de Dugny n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision en litige, qui n'est entachée d'aucune illégalité. Par voie de conséquence, les conclusions indemnitaires présentées par la société requérante doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par le préfet, ainsi que les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur la demande reconventionnelle du préfet de la Seine-Saint-Denis :

12. Les conclusions reconventionnelles présentées par le préfet de la Seine-Saint-Denis, tendant à ce que le tribunal porte à quatre-vingt-dix jours la durée de fermeture de

l'établissement, doivent être rejetées comme irrecevables, dès lors qu'il n'appartient pas au tribunal administratif d'aggraver la sanction prononcée.

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la SARL Tradition de Dugny est rejetée.

Article 2 : Les conclusions reconventionnelles présentées par le préfet de la Seine-Saint-Denis sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société anonyme à responsabilité limitée Tradition de Dugny et au préfet de la Seine-Saint-Denis.

Délibéré après l'audience du 8 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Baffray, président,
- M. Marias, premier conseiller,
- M. Bernabeu, conseiller

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 novembre 2023.

Le rapporteur,

Le président,

H. Marias

J.-F. Baffray

La greffière,

A. Macaronus

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis en ce qui le concerne et 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.