

L'illégalité fautive de l'administration qui n'est pas à l'origine d'un préjudice n'entraîne pas réparation

Lire les conclusions de :

Marc Dursapt

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 16LY02203 – Préfet de la Savoie-Société Aytex – 15 février 2018 – C+ [↗](#)

Requête jointe : N° 16LY02266

Pourvoi en cassation non admis voir CE 3 octobre 2018 - N°419849

INDEX

Mots-clés

Police des débits de boissons, Illégalité fautive, Responsabilité de la puissance publique?
L.3332-15 du code de la santé publique

Rubriques

Police administrative

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Un même fait portant atteinte à l'ordre public ou à la tranquillité publique peut légalement justifier une mesure de fermeture administrative d'un établissement sur le fondement du 2° de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, dans la limite de deux mois, et un refus ou une abrogation de l'autorisation d'ouverture tardive. L'illégalité d'une décision est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat pour autant qu'elle ait été à l'origine d'un préjudice direct et certain. Un préjudice ne trouve pas sa cause directe et certaine dans la faute de l'administration si celle-ci établit qu'elle aurait pris la même décision si elle avait fait reposer son appréciation sur des éléments qu'elle avait omis de prendre en compte. Après l'annulation par le tribunal administratif de sa décision de ne pas autoriser la fermeture tardive d'un bar de nuit pour inexactitude des faits exposés au soutien de ce refus, le préfet invoque dans le cadre du litige indemnitaire né de cette illégalité fautive des troubles à l'ordre public imputables au fonctionnement de l'établissement qui auraient été de nature à justifier un refus d'ouverture tardive. Dans ces conditions, l'illégalité fautive commise par l'administration à l'occasion de sa décision initiale illégale n'est pas à l'origine du préjudice résultant pour l'exploitant du refus d'autorisation de fermeture tardive.

Conclusions du rapporteur public

Marc Dursapt

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6433](https://doi.org/10.35562/alyoda.6433)

¹ Alors que cet établissement disposait d'une dérogation à l'horaire de fermeture, jusqu'à 4 heures du matin, les abords de la discothèque « le Cocktail Club » située à Chambéry et exploitée par la SARL Aytex, ont été le théâtre d'un drame dans la nuit du 31 mai 2008, entre 4h20 et 4h30 : une rixe entre deux bandes rivales au cours de laquelle un des clients est décédé.

² Le préfet de la Savoie a alors décidé la fermeture de l'établissement pour une durée de deux mois par une décision du 3 juin 2008 prise sur le fondement de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique.

³ Et comme la sté avait demandé depuis avril le renouvellement de son autorisation d'ouverture tardive expirant fin juin 2008, il a refusé, d'abord par un rejet implicite né le 29 juin 2008, puis par une décision expresse du 26 septembre 2008.

⁴ Cette autorisation sera finalement délivrée à nouveau le 8 juillet 2009 à la suite de la mise en location gérance de l'établissement par contrat du 5 mai 2009.

⁵ Le tribunal administratif de Grenoble a rejeté le recours de la sté tendant à l'annulation de la décision de fermeture de 2 mois au motif de prévenir d'autres troubles à l'ordre public, notamment des représailles, mais il a annulé celle refusant le renouvellement d'autorisation tardive en considérant que certains faits la motivant avaient donné lieu à une relaxe de la sté par le tribunal correctionnel, d'autres à un classement sans suite, et d'autres faits étaient sans lien établi avec l'établissement ou antérieurs à la précédente autorisation d'ouverture tardive.

⁶ Ce jugement du 12 juin 2012 n'a pas été contesté.

⁷ La SARL Aytex a à nouveau saisi le tribunal le 12 décembre 2012 sur le terrain indemnitaire cette fois, en demandant la condamnation de l'Etat à lui verser une somme de 791 000 € au titre de divers préjudices résultant de l'illégalité du refus de fermeture tardive.

⁸ Par un jugement du 17 mars 2015, le tribunal a d'abord déclaré l'Etat responsable du préjudice subi par la société entre le 3 août 2008, fin de la période de fermeture jugée légale, et le 5 mai 2009, date de la mise en location gérance, et il a ordonné une expertise sur ces préjudices, puis, par un second jugement du 28 avril 2016 il a condamné l'Etat pour un montant de 322 281 € plus 5 587, 20 € de frais d'expertise.

9 Les deux parties relèvent appel ; il conviendra de joindre les 2 requêtes.

10 Le préfet soutient que malgré l'illégalité dont était entachée sa décision du 26 septembre 2008, il n'a pas commis de faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat dès lors que le Cocktail Club a fait l'objet, depuis 2005, d'un très grand nombre d'incidents avec violences volontaires ayant nécessité l'intervention des forces de police et en particulier la rixe survenue le 31 mai 2008 à la suite de laquelle un client de cet établissement est décédé. Subsidiairement il demande à ce que l'indemnité soit ramenée à plus juste proportion d'une période de dommages allant seulement du 26 septembre 2008 au 5 avril 2009 date à laquelle il a édicté une nouvelle décision.

11 La SARL Aytex demande que l'indemnité soit portée à 856 000 €.

12 Compte tenu de l'argumentation du préfet qui soutient donc qu'au-delà de l'illégalité de sa décision du 26 septembre 2008, le refus d'autorisation tardive était justifié par un ensemble de faits, il vous faudra donc revenir sur la question de l'engagement de la responsabilité de l'Etat par le refus définitivement jugé illégal.

13 D'ailleurs la sté Aytex fait valoir que l'appel du préfet contre le seul jugement du 28 avril 2016 ne vaut pas appel contre le jugement avant-dire droit du 17 mars 2015 qui avait ainsi définitivement apprécié la responsabilité de l'Etat, de sorte que ses moyens tendant à contester cette appréciation sont désormais irrecevables ; elle ajoute que le jugement du 12 juin 2012 qui avait annulé la décision du 26 septembre 2008 étant devenu définitif, le préfet ne peut plus invoquer une substitution de motifs.

14 Ce n'est pas aussi simple.

15 Nous citerons d'abord Mme Legras dans ses conclusions sous une décision de Section du Contentieux du 21 mars 2011 n° 306225 A :

16 « ... en vertu d'une jurisprudence consacrée par une décision de Section du 9 juin 1981, p. 274, aux conclusions du Président Genevois, vous examinez, avant de prononcer une condamnation pécuniaire à raison de l'illégalité d'une décision administrative, si les faits étaient de nature à justifier cette décision. Ce courant jurisprudentiel, d'application commune en matière d'indemnisation des conséquences des sanctions disciplinaires entachées d'un vice de forme, a une portée plus large. Vous recherchez si, abstraction faite des circonstances ou motifs qui ont vicié l'acte contesté, qu'il s'agisse d'une incompétence, d'une irrégularité de procédure, d'une erreur de droit, l'autorité administrative aurait pu légalement prendre la même décision en respectant les formalités imposées et en faisant reposer son appréciation sur l'ensemble des textes et des éléments qu'elle avait initialement omis de prendre en compte (CE, 30 octobre 1970, *Ministre des affaires sociales* p. 631 ; CE, 9 février 2011 au recueil),

ou si elle s'était fondée sur une base légale correcte (CE, 13 juin 1980 Tables p. 872) . Vous avez ainsi pu estimer qu'une entreprise illégalement écartée de deux appels d'offres n'avait néanmoins droit à aucune indemnité faute de présenter des garanties suffisantes (CE, 30 octobre 1970, p. 301). Voyez, pour une application à une décision refusant un permis de construire, CE, 20 mars 1985, Commune de Villeneuve-le-Roi, T. p. 815 ; à une décision de préemption, CE, 30 juillet 1997, Commune de Montreuil-sous-Bois, p. 309 ; et au plein contentieux des sanctions administratives, CE, 2 octobre 1970, T. p. 1190, pour un retrait d'agrément, ou CE, 15 juillet 1964 p.36, pour une mesure de fermeture d'un établissement ; en matière de fixation administrative de prix ou de tarifs, enfin, votre décision de Section du 25 juin 1999, Société d'exploitation de l'établissement thermal d'Uriage, p. 213.

¹⁷ *Cette jurisprudence permet donc d'exclure ou d'atténuer la responsabilité de l'Etat en cas de décision illégale. Elle est fondée sur l'idée que le lien de causalité direct ne peut être trouvé entre le motif d'illégalité et le préjudice. ... ». Fin de citation.*

¹⁸ *Ecoutez maintenant la décision de 1964 : « Considérant que, si le Conseil d'Etat statuant au Contentieux a, par décision du 12 juin 1959, confirmé l'annulation de l'arrêté préfectoral susmentionné, précédemment prononcée par le Tribunal administratif de Nice, par le motif que, pour qualifier de défectueux le fonctionnement médical de l'établissement dont il s'agit, le préfet s'était notamment fondé sur le motif non surabondant et reconnu matériellement inexact qu'un enfant, dénommé M. y était décédé, il résulte de l'instruction que le décès de deux autres enfants et plusieurs autres faits très graves relevés à l'encontre de la gestion médicale du sanatorium auraient été de nature à entraîner normalement une mesure de fermeture de l'établissement prise par le préfet dans l'usage des pouvoirs que celui-ci tient de l'article L. 251 du code de la santé publique ; que, dès lors, l'illégalité ayant entaché l'arrêté susmentionné du 23 février 1957 ne peut être regardée comme constituant, dans les circonstances de l'affaire, une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique; qu'ainsi c'est à bon droit que le Tribunal administratif a écarté les demandes d'indemnité présentées de ce chef ; ». Fin de citation.*

¹⁹ *La règle n'a pas changé comme le montre l'analyse de la décision N° 306225 du 21 mars 2011 N° 306225 du 21 mars 2011, selon laquelle le préjudice invoqué ne trouve pas sa cause directe et certaine dans la faute de l'administration si celle-ci établit soit qu'elle aurait pris la même décision d'imposition si elle avait respecté les formalités prescrites ou fait reposer son appréciation sur des éléments qu'elle avait omis de prendre en compte, soit qu'une autre base légale que celle initialement retenue justifie l'imposition*

20 (Cf. aussi Section, 19 juin 1981, n° 20619, p. 274 ; Section, 25 juin 1999, Société d'exploitation de l'établissement thermal d'Uriage, n° 188458, p. 213.)

21 Voyez aussi la décision CE du 30 janvier 2013 n° 339918 au recueil : En principe, toute illégalité commise par l'administration constitue une faute susceptible d'engager sa responsabilité, pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain. La responsabilité de l'administration ne saurait être engagée pour la réparation des dommages qui ne trouvent pas leur cause dans cette illégalité mais découlent directement et exclusivement de la situation irrégulière dans laquelle la victime s'est elle-même placée, indépendamment des faits commis par la puissance publique, et à laquelle l'administration aurait pu légalement mettre fin à tout moment.

22 Et aussi plus récemment la décision Ministre de l'environnement c/ Earl de Kergoten du 28 septembre 2016 n° 389587 aux tables : En principe, toute illégalité commise par l'administration constitue une faute susceptible d'engager sa responsabilité, pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain. La responsabilité de l'administration ne saurait toutefois être engagée pour la réparation des dommages qui ne trouvent pas leur cause dans cette illégalité mais découlent directement et exclusivement de la situation irrégulière dans laquelle la victime s'est elle-même placée, indépendamment des faits commis par la puissance publique, et à laquelle l'administration aurait pu légalement mettre fin à tout moment.

23 Ou encore CE du 5 octobre 2016 n° 380783 aux tables : Si la révocation avec perte des droits à pension était entachée d'illégalité, l'agent avait commis des fautes dont la gravité était suffisante pour justifier son éviction définitive du service. Compte tenu des motifs d'annulation de la mesure de révocation assortie de la suspension des droits à pension et alors même que ceux-ci relevaient de la légalité interne de la décision contestée, le juge saisi de la demande indemnitaire peut, sans commettre d'erreur de droit ni méconnaître l'autorité de la chose jugée, estimer que les préjudices invoqués ne sont, en l'espèce, pas indemnisables.

24 Et même au prix d'une substitution dans les législations applicables : CE 23 novembre 2011 Ministre de l'écologie c/ Société Montreuil Développement 325334 au recueil, jugeant sans incidence sur l'engagement de la responsabilité de l'Etat, l'illégalité de la mise en demeure adressée par le préfet à une société, de procéder à la remise en état d'un site pollué sur le fondement de la législation sur les installations classées, dès lors que le préfet devait agir au titre de la police des déchets.

25 Et pour en finir : CE 13 octobre 2017 SCP Moyrand Bailly n° 401245, inédit.

26 Dès lors l'argumentation du préfet est parfaitement recevable et en plus elle nous paraît fondée.

27 Il fait valoir en effet qu'au titre des motifs de cette décision de refus d'ouverture tardive, il avait omis de prendre en compte les faits de rixe entre deux bandes rivales, qui se sont déroulés le 31 mai 2008, à proximité de la discothèque et qui fondaient en revanche sa décision de fermeture pendant deux mois, que le tribunal a confirmée.

28 Ainsi cette circonstance peut venir s'ajouter aux autres faits alors retenus, à savoir :

29 - le 18 mai 2007, des incidents à la sortie de l'établissement entre 4h10 et 4h20 au cours desquels 4 policiers ont été blessés

30 - le 13 avril 2008, de l'alcool servi jusqu'à l'ivresse à deux clients entre 2h et 4h

31 - le 18 avril 2008, un client interpellé à sa sortie de l'établissement avec un taux d'alcool de 1,18 g

32 - le 31 mai 2008, un client de l'établissement ayant consommé une bouteille de vodka, menace de mort un cadre hospitalier,

33 - le 31 mai 2008, un client refoulé a déposé plainte pour coups et blessures ayant entraîné une ITT de 3 jours,

34 - le 2 juin 2008 un automobiliste a percuté un muret sous les yeux d'une patrouille de police après avoir bu une bouteille de vodka dans l'établissement.

35 Ça fait tout de même beaucoup en peu de temps.

36 Si la SARL Aytex fait valoir que le jeune homme décédé à la suite de la rixe du 31 mai 2008, aurait simplement été victime d'une rupture d'anévrisme et que l'instruction judiciaire aurait conclu à un non-lieu, il n'en demeure pas moins que les faits de violence qui se sont déroulés alors sont en relation avec l'établissement seule chose qui compte en matière de police administrative et non pénale.

37 Il ne manquerait plus que la société puisse se faire indemniser d'une décision qui est seulement la conséquence naturelle des troubles graves à l'ordre public provoqués par le fonctionnement de son établissement dans ce quartier, et qui aurait évidemment dû être légalement prise avec le motif omis, et même sans lui pensons-nous, car contrairement à ce que semble avoir estimé le tribunal, les suites pénales telles des relaxes ou classement sans suite ne signifient nullement l'absence de troubles à l'ordre public alors que des faits antérieurs à l'autorisation peuvent être pris en compte dès lors que de nouveaux viennent s'y ajouter.

38 Par ces motifs, nous concluons donc à l'annulation du jugement et au rejet de toute demande de la société Aytex.

