

**Note sous Conseil d'État, 26 juin 2009, numéro 311356,
Coopérative agricole d'approvisionnement des Aviron**

Safia Cazet

► **To cite this version:**

Safia Cazet. Note sous Conseil d'État, 26 juin 2009, numéro 311356, Coopérative agricole d'approvisionnement des Aviron. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2010, pp.257-259. hal-02610948

HAL Id: hal-02610948

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02610948>

Submitted on 18 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Police des établissements recevant du public, police spéciale, compétence du maire sauf substitution du préfet, fermeture d'une société agricole, absence de moyen d'ordre public, taille de l'établissement recevant du public indifférente, absence de motivation de la commission de sécurité (oui), caractère contradictoire de la procédure.

Conseil d'État, 26 juin 2009, *Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons*, n°311356

Safia CAZET, Docteur en droit, chargée d'enseignements à l'Université de La Réunion

La police des établissements recevant du public est une police spéciale confiée au maire et subsidiairement au préfet. L'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitat donne à ces deux autorités de police le pouvoir d'ordonner la fermeture de tels établissements qui seraient en infraction avec les règles de sécurité.

En l'espèce, le maire de Saint-Paul a prescrit la fermeture de la société coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons. Le Tribunal administratif ainsi que la Cour administrative d'appel de Bordeaux ayant successivement refusé d'annuler cet arrêté, la société se pourvoit en cassation. Elle soulève des moyens de légalité externe.

Tout d'abord, elle estime que le maire n'était pas compétent pour ordonner la fermeture de cet établissement, car c'est un établissement relevant de la 5e catégorie. Pour les établissements de « petite taille » les règles de sécurité sont particulières, mais pas les autorités de police compétentes. En effet, les articles L. 123-4 et R. 123-52 du code de la construction et de l'habitat confèrent au maire la compétence pour ordonner la fermeture des établissements recevant du public sans les distinguer selon l'effectif du public qu'ils peuvent accueillir.

Cet arrêt précise que le maire est compétent pour la fermeture de tous types d'établissements recevant du public tels que définis par l'article R. 123-2 CCH.

Les arrêts se prononçant sur la compétence du maire sont peu nombreux, car c'est un moyen rarement invoqué. Un examen de la jurisprudence antérieure a permis de déceler une décision affirmant que le maire était compétent pour la fermeture de maison de retraite¹. Par ailleurs, une telle solution avait déjà été appliquée à la décision d'ouverture de ce type d'établissement². Ainsi, cette décision n'est pas surprenante.

Ensuite, la société requérante invoquait une violation des règles de procédure. En premier lieu, elle dénonce l'absence de motivation de l'avis de la commission de sécurité. Il est utile de rappeler que la commission de sécurité doit obligatoirement être saisie³. Mais, ainsi que le rappelle le Conseil d'État, cet avis n'a pas à être motivé⁴. En effet, les articles précités du CCH ne le précisent pas. Restait à déterminer si *une loi générale* n'impliquait pas la motivation de cet avis. On⁵ pense immédiatement à la loi du 11 juillet 1979, mais ce texte n'est applicable qu'aux décisions administratives défavorables et non aux avis qui les précèdent. Le Conseil d'État a donc estimé qu'aucun texte ni aucun principe n'imposait la motivation de cet avis.

¹ CAA Versailles, 15 décembre 2005, n°03VE01020, *Commune de Saint-Arnoult-en-Yvelines*.

² CE, 12 déc. 1994, n°77461, *Sté Sodirennes* ; Rec. CE 1994, p. 548.

³ Cf. article L.123-4 et R. 123-52 CCH.

⁴ Il faut distinguer la motivation de la décision de fermeture (c'est une obligation) et la motivation de l'avis de la commission de sécurité (la question se pose).

⁵ Précisons que la requérante n'y a pas pensé.

En second lieu, la requérante estimait que les règles de la procédure de fermeture d'un établissement recevant du public n'avaient pas été respectées¹. La question posée n'était pas tant de savoir si le maire avait ou non suivi une telle procédure, mais si le non-respect de cette dernière devait être qualifié de moyen d'ordre public.

La question de la procédure à suivre pour la fermeture des établissements est très délicate, car le code de la construction et de l'habitat n'édicte aucune prescription particulière, hormis l'obligation de décider sur avis de la commission de sécurité. Il faut donc se référer à la jurisprudence qui n'est pas très abondante. Il est admis en jurisprudence que la procédure doit être contradictoire², que la sanction de fermeture d'un établissement de 5e catégorie doit être précédée de la prescription des travaux nécessaires au respect des règles³ et qu'une telle sanction ne peut être prise que si les travaux de sécurité prescrits n'ont pas été exécutés⁴. Ces arrêts constituent un embryon de régime de fermeture d'établissement recevant du public.

La question ici posée était de déterminer si la violation de ce corps de règle pouvait être qualifiée de moyen d'ordre public. La réponse du Conseil d'État est négative. Cette solution n'est pas surprenante en l'état actuel de la jurisprudence. Les seuls vices de procédure assimilés à un vice d'incompétence et donc promus au rang de moyen d'ordre public sont le défaut de consulter ou de prendre l'avis d'organismes tels que le Conseil constitutionnel⁵ ou le Conseil d'État⁶ ou encore le Conseil des Ministres⁷. Est également assimilée à un vice d'incompétence la méconnaissance de l'obligation de ne décider que sur avis conforme de certains organismes.

À l'évidence, les règles procédurales en cause ne rentrent pas dans cette catégorie. Pourquoi alors ne pas avoir saisi l'occasion d'étendre ladite catégorie ? Qu'est-ce qui justifie la non-qualification en moyen d'ordre public ? Pour répondre à ces interrogations, il faudrait disposer d'une définition de cette notion, confronter les éléments constitutifs de cette notion aux règles procédurales en cause. Mais l'entreprise est ardue, car la définition conceptuelle des moyens d'ordre public n'existe pas⁸. Le Président Raymond Odent définit le moyen d'ordre public comme « *un moyen relatif à une question d'importance telle que le Juge méconnaîtrait lui-même la règle de droit qu'il a pour mission de faire respecter si la décision juridictionnelle rendue n'en tenait pas compte : c'est l'importance de cette question qui légitime son examen d'office* ». Mais cette définition repose sur un critère imprécis, contingent, subjectif et évolutif : l'importance de la règle et elle est essentiellement téléologique. Les définitions dont nous disposons aujourd'hui « *ne permettent pas de déterminer a priori, si un moyen – non déjà recensé ou estampillé comme moyen d'ordre public- est ou non un moyen d'ordre public, puisque c'est précisément cet estampillage qui « définit » comme tel ou plutôt qui lui confère cette qualité : c'est en effet le Juge qui consacre ou labellise un moyen en tant que moyen d'ordre public* »⁹.

¹ La requérante reprochait à la Cour administrative d'appel de ne pas avoir vérifié si une mise en demeure avait été adressée et si les travaux prescrits dans la mise en demeure avaient été effectués.

² Cf. TA Cergy-Pontoise, 4 déc. 2007, n°0307061, *Sté Armand Thiery*, JCP A n°12, 17 mars 2008, 2065, obs. R. Fournalès, CE, 28 févr. 1996, n°126968, *SARL "Le Chardon*.

³ CE, 28 avril 1976, Dame Dewitch, DA 1976, n°178.

⁴ CE, 24 octobre 1986, *Cali*, DA 1986, p. 609.

⁵ CE Ass., 13 juillet 1962, *Conseil national de l'ordre des médecins*, Rec., p. 479, RDP 1962, p. 739.

⁶ CE, Ass, 9 juin 1978, *SCI du bvd Arago*, Rec. p. 237, JCP 1979, n°19032.

⁷ CE, 24 mars 1994, Comité d'entreprise de la régie nationale des usines Renault, Rec. p. 151.

⁸ PISSALOUX, (J.-L.), *Réflexions sur les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, RDP 1999, p. 781.

⁹ PISSALOUX, (J.-L.), *Réflexions sur les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, RDP 1999, p. 797.

Cet arrêt signifie donc que le respect des règles procédurales n'est pas important au sens où le respect des règles de compétence l'est. Or, les règles en cause¹ offrent des garanties aux tenanciers de ce type d'établissement. La mise en demeure préalable, la vérification de la réalisation des travaux avant de prescrire une sanction sont des règles protectrices en tant qu'elles permettent aux tenanciers d'éviter la sanction. On peut dès lors se demander si ces règles n'ont pas une importance telle qu'elles devraient être promues au rang de moyen d'ordre public ? L'importance est un critère trop imprécis pour apporter une réponse à cette question.

Pourtant, deux choses ne doivent pas être perdues de vue. Tout d'abord, dans la mesure où les moyens d'ordre public constituent une exception au principe dispositif, il est nécessaire que cette catégorie ne soit pas exagérément ouverte. Ensuite, l'existence de ces moyens est justifiée par la nécessaire protection d'un corps de règles qui, à une époque donnée, est considéré comme particulièrement important. Malgré l'imprécision du critère, l'importance n'en reste pas moins une barrière à la dilution de la notion, car il va de soi que tout ne peut pas être important.

¹ Tout comme un grand nombre de formalités dites *substantielles*.