



La référence du droit en ligne



Fermeture d'un restaurant : quelle est la police administrative spéciale applicable ? (CE, 24/04/2012, Ministre de l'agriculture et de la pêche)

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – Les polices administratives spéciales applicables en matière de fermeture d’un restaurant .....	4
A – Essai de définition des polices administratives spéciales .....	4
1 – Un point de vue théorique .....	4
2 – Un point de vue pratique : les raves party .....	4
B – Trois polices administratives spéciales à la disposition du préfet .....	6
1 – Les polices administratives spéciales instituées par le Code rural et le Code de la consommation.....	6
2 – La police administrative spéciale instituée par le Code de la santé publique.....	6
II – Fermeture d’un restaurant : une mesure de police appréciée en fonction du fondement textuel applicable .....	7
A – La combinaison des polices administratives spéciales.....	7
1 – Un critère de choix écarté : l’application de la règle spéciale par rapport à la règle générale. 7	
2 – Un critère de choix retenu fondé les motifs et les objectifs poursuivis.....	7
B – La proportionnalité de la mesure .....	9
1 – Le principe de proportionnalité.....	9
2 – La solution du 24 Avril 2012 .....	9
CE, 24/04/2012, Ministre de l’agriculture et de la pêche .....	10

# Introduction

---

La police administrative est multiforme : en effet, elle peut être tantôt générale, tantôt spéciale. Dans la seconde hypothèse, les autorités détentrices d'un tel pouvoir sont multiples, une autorité pouvant même détenir plusieurs pouvoirs de police administrative spéciale. Dès lors, lorsqu'une même affaire peut relever de plusieurs des polices exercées par une autorité, la question de savoir laquelle des ces polices doit s'appliquer peut se poser. C'est à un tel problème que le Conseil d'Etat et son rapporteur public apporte des éléments de réponse en l'espèce.

Dans cette affaire, le préfet a, par arrêté du 7 Juin 2004, prononcé la fermeture administrative du restaurant l'Escale en raison d'infractions aux règles d'hygiène. Son dirigeant a, alors, saisi le Tribunal administratif de Montpellier pour faire annuler cette mesure ; celui-ci a fait droit à cette demande le 20 Avril 2007. Le ministre de l'agriculture et de la pêche a donc saisi la Cour administrative d'appel de Marseille qui a rejeté sa requête le 16 Mars 2009. Le ministre se pourvoit, par conséquent, en cassation. Et, le 24 Avril 2012, la Haute juridiction confirme l'illégalité de la mesure de fermeture au motif que cette dernière est disproportionnée par rapport au risque sanitaire.

Il s'agit là d'une application classique du célèbre principe de proportionnalité qui encadre toute mesure de police administrative, même spéciale. Mais, la particularité de l'affaire est qu'ici trois polices administratives spéciales à la disposition du préfet pouvaient être utilisées, celles-ci étant instituées par le Code rural, le Code de la consommation et le Code de la santé publique. Dès lors, après avoir relevé les grandes lignes des polices administratives spéciales, il faudra analyser les particularités de chacune de ces trois polices. Surtout, en pareille situation, il faudra déterminer le critère de choix à retenir pour décider laquelle de ces polices est applicable, car c'est là l'intérêt majeur de cet arrêt, et appliquer ce critère au choix fait par le préfet, en l'espèce, de se baser sur le Code rural et le Code de la consommation. Ce préalable est fondamental dans la mesure où le contrôle qu'opèrera le juge administratif sur la mesure de police sera fonction des procédures et conditions posées par le texte institutif de la police compétente. C'est donc à l'aune de ce texte ou de ces textes que la légalité de la mesure de police devra être appréciée. Précisions, pour terminer, que le problème selon lequel la fermeture aurait été décidée sans avoir été proposée par les agents des services vétérinaires ne sera pas analysé, cette question étant secondaire.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les polices administratives spéciales applicables en matière de fermeture d'un restaurant (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, le contrôle opéré par le juge s'agissant tant du choix de la police applicable que du contenu proprement dit de la mesure prise (II).

# I – Les polices administratives spéciales applicables en matière de fermeture d'un restaurant

---

Il importe, au préalable, de préciser ce qu'il faut entendre par police administrative spéciale (A), puis décrire celles qui peuvent intervenir en matière de fermeture administrative d'un restaurant (B).

## A – Essai de définition des polices administratives spéciales

Il est possible d'abord de proposer une définition des polices administratives spéciales (1), puis d'en donner une illustration pratique (2).

### 1 – Un point de vue théorique

Les polices administratives spéciales se différencient de la police administrative générale en raison de la particularité de l'objet qu'elles doivent sauvegarder. Ainsi, alors que la police administrative générale a pour but la protection de l'ordre public général, composé de la sécurité, tranquillité et salubrité publiques, les polices administratives spéciales visent un objectif bien délimité. Leur champ d'action est aussi plus limité puisqu'elles ne peuvent agir qu'en vue de cet objet. La spécificité de ces polices peut porter sur la catégorie d'administré visée (par exemple, la police des étrangers, ...), la catégorie d'activité (par exemple, la police de la chasse, ...), ou encore les lieux visés (par exemple, la police des gares et des aéroports, ...). Ces pouvoirs de police administrative spéciale peuvent être détenus aussi bien par des autorités vierges de tout pouvoir de police que par des autorités qui sont déjà titulaires d'un pouvoir de police administrative sur une autre base. Une autorité peut même être titulaire de plusieurs pouvoirs de police administrative spéciale, comme c'est le cas en l'espèce. L'exemple de la police des raves party permettra de mieux comprendre la finalité de telles polices.

### 2 – Un point de vue pratique : les raves party

Ce qu'il faut retenir est que les polices administratives spéciales sont créées pour améliorer l'efficacité de l'action publique. En effet, certains phénomènes présentent des spécificités qui rendent nécessaires l'instauration de règles spéciales afin de garantir au mieux l'ordre public, la police administrative générale apparaissant non adaptée. Il en alla, ainsi, en matière de rave party. Confronté à ce problème à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, les pouvoirs publics ont choisi de se doter de règles et de procédures particulières afin d'augmenter l'efficacité de la lutte contre les troubles occasionnés par ce phénomène. En effet, plusieurs dispositifs existants pouvaient s'appliquer, mais aucun ne prenait compte les particularités des raves party. Ainsi, la disposition de loi du 21 Janvier 1995 sur les manifestations sportives, récréatives ou culturelles rassemblant plus de 1500 personnes concernait les rassemblements à but lucratif ; or, en matière de rave party, le but lucratif est rarement présent, une simple participation financière étant demandée. Quant à l'ordonnance de 1945, elle s'applique aux spectacles, les raves party ne pouvant alors y être associées qu'au prix d'un effort d'interprétation. Quant aux pouvoirs de police administrative générale, bien que pleinement applicables, ils ne permettaient qu'une intervention qu'en aval du phénomène. Ainsi s'explique que l'article 53 de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ait créé une police

administrative spéciale des raves party et imposé une réglementation spécifique à ce type de rassemblements afin de tenir compte de toutes les particularités de ce phénomène et, ainsi, de mieux les soumettre au droit. C'est la même problématique pour les trois polices administratives spéciales en cause dans cette affaire.

## B – Trois polices administratives spéciales à la disposition du préfet

Les polices instituées par le Code rural et le Code de la consommation, textes sur lesquels s'est basé le préfet en l'espèce, présentent de fortes similitudes, l'on peut donc les regrouper pour en faire une analyse globale (1). En revanche, la police instituée par le Code de la santé publique obéit à des règles plus spécifiques (2).

### 1 – Les polices administratives spéciales instituées par le Code rural et le Code de la consommation

Ces deux polices administratives spéciales, à la charge du préfet, obéissent à des règles très proches. Ainsi, s'agissant des objectifs d'abord, le Code rural, en son article L 233-1 du Code, fait référence à la préservation de la santé publique et de la sécurité alimentaire, tandis que l'article L 218-3 du Code de la consommation vise les objectifs de protection de la santé publique et de la sécurité des consommateurs. L'on rencontre la même similitude s'agissant des administrés visés par ces deux textes puisque ceux-ci ne visent pas spécifiquement les restaurants, mais plus généralement les établissements qui travaillent à partir de produits destinés à la consommation, le Code de la consommation ne visant, d'ailleurs, pas exclusivement les produits alimentaires. Du point de vue procédural, les règles, très proches, déclinent une démarche en deux temps. D'abord, le préfet doit inviter l'établissement, ici le restaurant, à prendre des mesures correctives comme la réalisation de travaux, d'opérations de nettoyage, d'actions de formation du personnel ou encore le renforcement des autocontrôles. Le préfet peut, ensuite, décider de la fermeture de l'établissement. Celle-ci peut intervenir soit dès l'injonction de prendre des mesures correctives, elle prendra, alors, fin quand les problèmes seront réglés, soit passé un certain délai donné à l'établissement pour corriger les problèmes, elle interviendra, en conséquence, si les injonctions n'ont pas été suivies d'effets. Les règles sont toute autre lorsqu'il s'agit de la police instituée par le Code de la santé publique.

### 2 – La police administrative spéciale instituée par le Code de la santé publique

A la différence des autres articles, l'article L 3332-15 du Code de la santé publique est lui spécifique aux débits de boisson et restaurants. Surtout, cet article ne prévoit comme mesure que la seule fermeture administrative pour 6 mois maximum, et ce pour toute infraction aux lois et règlements applicables à ce type d'établissements. Cependant, la durée de la fermeture varie selon la nature de l'infraction. Ainsi, en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publique, la fermeture ne peut excéder deux mois. En revanche, en cas d'actes criminels ou délictueux en relation avec la fréquentation de l'établissement, la fermeture peut aller jusqu'à six mois. On le voit, les motifs sur lesquels peut se baser le préfet sont ici plus larges, tandis que la fermeture de l'établissement est la seule solution qui s'offre à lui. Dès lors, l'appréciation de la légalité des mesures prises sur la base du Code de la santé publique diffèrera de celle applicable dans les deux précédentes hypothèses.

# II – Fermeture d’un restaurant : une mesure de police appréciée en fonction du fondement textuel applicable

---

En l’espèce, le préfet pouvait recourir à trois textes, instituant chacun une police administrative spéciale. Il s’est, ainsi, fondé sur le Code rural et le Code de la consommation, et a délaissé le Code de la santé publique. Dès lors, se pose la question de savoir laquelle de ces polices devait être utilisée pour régir la fermeture du restaurant l’Escale : c’est le problème de la combinaison des polices administratives spéciales (A). La réponse à cette question est fondamentale car elle détermine le contrôle qu’opèrera le juge administratif sur la mesure de police. En effet, le contrôle sera fonction des procédures et conditions posées par le texte institutif de la police qui était compétente : en l’espèce, le Code rural et le Code de la consommation étant applicable, c’est à l’aune de ces deux textes que le travail d’appréciation du juge devra être fait. Or, ces deux codes prévoient une gradation dans les mesures prises, ce qui suggère un contrôle de proportionnalité (B).

## A – La combinaison des polices administratives spéciales

Deux critères de choix étaient possibles : le premier est fondé sur l’application prioritaire d’une règle spéciale par rapport à une règle générale, mais il est écarté (1) ; le second se base sur les motifs et les objectifs poursuivis de la mesure et se voit consacré (2).

### 1 – Un critère de choix écarté : l’application de la règle spéciale par rapport à la règle générale

Il s’agit là d’un principe les plus connus de la science juridique. Concrètement, ce principe veut, qu’en présence d’une règle générale et d’une règle spéciale, on applique prioritairement cette dernière, ce qui implique que la mesure prise doit s’apprécier au regard des exigences procédurales et des garanties prévues par la règle spéciale. Cette règle a été appliquée aux polices administratives spéciales dans l’arrêt Vergereau (CE, 25/09/2009) : le Conseil d’Etat a censuré une mesure de police prise à l’égard d’un médecin et fondée uniquement sur les règles du Code de la consommation, dès lors que des règles particulières du Code de la santé publique régissaient cette matière. En l’espèce, le fait que le champ d’application du Code de la santé publique soit plus réduit que celui des autres codes puisqu’il ne vise que les débits de boisson et restaurants pourrait inciter à retenir ce principe pour trancher l’affaire, ce qui conduirait à appliquer le Code de la santé publique. Mais, ce n’est pas cette solution que préconise le rapporteur public.

### 2 – Un critère de choix retenu fondé les motifs et les objectifs poursuivis

Le rapporteur public préconise de déterminer le texte applicable, et donc la police administrative spéciale compétente, en fonction des objectifs poursuivis et des motifs de l’intervention. De ce point de vue, Code rural et Code de la Consommation d’un côté, et Code de la santé publique de l’autre, se démarquent significativement. Confronté à des troubles de l’ordre public au sens classique, tels que des trafics, crimes et délits, le préfet devra privilégier le Code de la santé publique. En revanche, face à des risques seulement sanitaires, les dispositions des deux premiers codes paraissent plus pertinentes dans la mesure où elles permettent, avant la fermeture

administrative, d'imposer des mesures correctrices. En l'espèce, il s'agissait d'infractions aux règles d'hygiène, dès lors le Code rural et le Code de la consommation sur lesquels s'est fondé le préfet apparaissent comme le bon choix. Cette position est suivie par le Conseil d'Etat. En conséquence, c'est à l'aune des règles de ces deux textes que la légalité de la mesure de fermeture du restaurant l'Escale devra être appréciée : et c'est, plus précisément, la proportionnalité de la mesure prise face au risque sanitaire qui pose problème.

## B – La proportionnalité de la mesure

Pour être légale, une mesure de police administrative doit d'abord être justifiée par un trouble ou un risque de trouble de l'ordre public. En l'espèce, c'est le cas étant donné les infractions aux règles d'hygiène. Ensuite, une fois le trouble reconnu, la mesure doit être adaptée à la gravité du trouble de l'ordre public. C'est ce point qui pose problème dans l'affaire qui nous occupe. Dès lors, l'on peut, au préalable, définir les contours de ce principe de proportionnalité (1), puis analyser la solution retenue par le Conseil d'Etat en l'espèce (2).

### 1 – Le principe de proportionnalité

Cette règle, posée par l'arrêt Benjamin du Conseil d'Etat du 19 mai 1933, se justifie par le fait que toute mesure de police administrative porte, par nature, atteinte aux libertés publiques. Il faut donc que les atteintes portées à ces dernières soient proportionnelles à la gravité du trouble qu'il faut éviter ou faire cesser. Autrement dit, il ne faut pas que l'ordre public puisse être protégé par une mesure moins rigoureuse. Un juste équilibre entre les nécessités du maintien de l'ordre public et le respect des libertés publiques doit être trouvé. Par exemple, dans l'affaire Benjamin, le maire de Nevers avait interdit une conférence du sieur Benjamin sur divers auteurs comiques. Etant connue pour ses positions défavorables à l'école laïque, le maire annula la conférence par crainte de débordements lors de la manifestation d'enseignants. Le Conseil d'Etat jugea, cependant, que l'ordre plus pouvait être sauvegardé en prenant des mesures moins rigoureuses, tel que le renforcement des effectifs de police. La mesure fut jugée inadaptée à la gravité du trouble que le maire voulait éviter et fut annulée. Cette règle pose problème s'agissant d'une catégorie particulière de mesure de police : les interdictions générales et absolues, c'est-à-dire les interdictions totales qui concernent toute une catégorie d'activité. La règle en cause les rend presque toujours illégales. En effet, peu de circonstances exigent d'aller aussi loin pour protéger l'ordre public. Mais, si de dans un cas, il n'est pas possible de protéger l'ordre public autrement, alors la mesure sera jugée légale.

Qu'en est-il en l'espèce ?

### 2 – La solution du 24 Avril 2012

Rappelons la procédure prévue par le Code rural et le Code de la consommation. Le préfet doit d'abord inviter l'établissement à prendre des mesures correctrices. Cette injonction peut être accompagnée d'une fermeture du restaurant, fermeture qui prendra fin quand les problèmes seront réglés. Ou, le préfet peut laisser un délai à l'établissement pour corriger les problèmes, et ne décider de sa fermeture que si, passé ce délai, les injonctions n'ont pas été suivies d'effets. On voit, alors, qu'une gradation est prévue par les deux codes, ce qui implique que le niveau de gravité de la mesure de police peut varier. C'est là un terrain fertile pour l'application du principe de proportionnalité. En l'espèce, le préfet a-t-il respecté cette règle ? Pour le Conseil d'Etat, et la solution n'est pas très critiquable, ce n'est pas le cas. En effet, la décision de fermeture a été prise sans avoir été précédée ni accompagnée d'une injonction de prendre des mesures correctrices. Autrement dit, d'une part le préfet a choisi la solution la plus forte d'emblée, et d'autre part il n'a accompagné sa mesure d'aucune information sur les mesures à prendre par le restaurant, de sorte que ce dernier ne pouvait savoir ce qu'il lui revenait de faire pour obtenir la levée de la fermeture, cette dernière étant, par ailleurs, prononcée sans terme fixe. L'ensemble de ces arguments démontrent le caractère extrême de la mesure prise et poussent, alors, le Conseil d'Etat à juger celle-ci disproportionnée par rapport au danger pour la santé publique. Dès lors, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille est confirmé.

# CE, 24/04/2012, Ministre de l'agriculture et de la pêche

Vu le pourvoi, enregistré le 15 mai 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE ; le ministre demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler l'arrêt n° 07MA02754 du 16 mars 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté son recours tendant à l'annulation du jugement n° 0404766 du 20 avril 2007 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a annulé l'arrêté du 7 juin 2004 du préfet de l'Hérault prononçant la fermeture de l'établissement de restauration " L'Escale " à Frontignan ; 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'à la suite d'un procès-verbal, dressé par des agents des services vétérinaires, faisant état de diverses infractions aux règles d'hygiène des produits alimentaires et de congélation des denrées animales ou d'origine animale, le préfet de l'Hérault a prononcé la fermeture du restaurant " L'Escale " dans la commune de Frontignan par un arrêté du 7 juin 2004 fondé sur les dispositions des articles L. 233-1 du code rural et L. 218-3 du code de la consommation ; que par l'arrêt du 16 mars 2009 contre lequel le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté le recours du ministre qui tendait à l'annulation du jugement du 20 avril 2007 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a annulé cet arrêté ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 233-1 du code rural, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté litigieux : " Lorsque, du fait d'un manquement à la réglementation prise pour l'application de l'article L. 231-1, un établissement présente ou est susceptible de présenter une menace pour la santé publique, les vétérinaires inspecteurs habilités en vertu de l'article L. 231-2 ordonnent la réalisation de travaux, d'opérations de nettoyage, d'actions de formation du personnel et d'autres mesures correctives, ainsi que le renforcement des autocontrôles. En cas de nécessité, le préfet peut prononcer, sur proposition de ces agents, la fermeture de tout ou partie de l'établissement ou l'arrêt d'une ou de plusieurs de ses activités. " ; qu'aux termes de l'article L. 218-3 du code de la consommation, dans sa rédaction en vigueur à la même date : " Lorsque du fait d'un manquement à la réglementation prise pour l'application de l'article L. 214-1 du présent code ou d'un règlement de la Communauté européenne contenant des dispositions entrant dans le champ d'application des chapitres II à VI, un établissement présente ou est susceptible de présenter une menace pour la santé publique, les agents mentionnés à l'article L. 215-1 peuvent ordonner la réalisation de travaux, d'opérations de nettoyage, d'action de formation du personnel et d'autres mesures correctives, ainsi que le renforcement des auto-contrôles. En cas de nécessité, l'autorité administrative peut prononcer, sur proposition de ces agents, la fermeture de tout ou partie de l'établissement ou l'arrêt de plusieurs de ses activités. " ;

Considérant que ces dispositions, applicables aux débits de boissons et restaurants alors même que celles de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique permettent également d'en prononcer la fermeture pour les motifs et selon les conditions qu'elles prévoient, permettent au préfet de prononcer la fermeture d'un établissement présentant ou susceptible de présenter une menace pour la santé publique afin qu'il soit mis en conformité avec les réglementations que ces dispositions mentionnent ; qu'en principe, une telle décision intervient pour que soient réalisées les mesures correctives ordonnées par l'administration et prévoit la réouverture de l'établissement lorsque les

services compétents auront constaté sa mise en conformité ;

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par l'arrêté préfectoral du 7 juin 2004, le préfet de l'Hérault a fait pour la première fois usage, à l'encontre du restaurant " L'Escale ", du pouvoir de fermeture qu'il tire des dispositions des articles L. 233-1 du code rural et L. 218-3 du code de la consommation, sans que sa décision ait été précédée ni accompagnée d'une injonction de prendre des mesures destinées à corriger les manquements constatés dans l'établissement, de sorte que les conditions de la levée de la fermeture, prononcée sans terme fixe, n'étaient pas définies ; qu'en jugeant que cette décision présentait un caractère disproportionné au regard du danger pour la santé publique, la cour administrative d'appel n'a ni commis une erreur de droit, ni méconnu l'office de juge de l'excès de pouvoir ;

Considérant que si la cour a relevé, sans dénaturer les pièces du dossier qui lui était soumis, que la mesure de fermeture avait été décidée sans avoir été proposée par les agents des services vétérinaires, elle ne s'est pas fondée sur un tel moyen de légalité externe pour juger que l'arrêté attaqué était entaché d'illégalité mais sur le moyen de légalité interne mentionné ci-dessus ; que, dès lors, en relevant cet élément de fait, elle ne s'est pas fondée sur un moyen d'ordre public qu'elle aurait dû communiquer aux parties en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative ;

Considérant que le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE n'est, par suite, pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat, au titre des frais exposés devant le Conseil d'Etat par la SARL " L'Escale ", par M. Thierry A et par Mme Lucette A, une somme de 1 000 euros chacun ;

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi du MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE est rejeté.