

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N° 2301589

LA CITADELLE

M. Lassaux
Juge des référés

Ordonnance du 24 février 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 20 février 2023, l'association « La Citadelle », représentée par Me Pichon, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 14 février 2023 par lequel la maire de la commune de Lille a décidé la fermeture immédiate de l'officine désignée « bar La Citadelle », située 8 rue des arts à Lille ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est recevable ; elle a intérêt à agir ayant engagé des frais importants pour la tenue de la réunion du 24 février 2023, laquelle ne pourra avoir lieu en raison de la fermeture du local alors que de nombreux participants et intervenants extérieurs sont attendus ;

- la condition d'urgence est remplie ; comme il a été rappelé, la réunion est prévue de longue date et de nombreux participants doivent y participer ; la liberté de réunion dans le cadre d'une association est par ailleurs une liberté fondamentale ;

- l'arrêté en cause porte une atteinte manifestement illégale à la liberté de réunion qui est une liberté fondamentale ; la maire de Lille a commis un détournement de pouvoir en usant de ses pouvoirs de police en vue d'interdire une réunion pour des motifs étrangers à la prévention des incendies ; elle a déclaré à la presse vouloir fermer un bar qu'elle considère comme raciste et combattre un adversaire politique ; par ailleurs, il n'est pas démontré que les locaux de l'association accueillent des personnes qui ne seraient pas adhérentes.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 février 2023, la commune de Lille, représentée par Me Marcilly, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association « La Citadelle » la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le bar « La Citadelle » n'est plus un simple club privé ; l'association assure désormais la promotion des manifestations organisées tous les vendredis, assume publiquement d'organiser « un apéro identitaire » à partir de 19 heures dans son local, rue des arts à Lille ; dans la soirée du 10 février 2023, les services de la police municipale ont dénombré plus de 70 personnes distinctes ayant fréquenté le bar « La Citadelle » ; l'association souhaitait également organiser un évènement le 24 février 2023 en soutien au député Grégoire de Fournas et indique dans ses écritures attendre un nombre importants de participants et d'intervenants extérieurs ; le local de l'association qui est aménagé comme un débit de boissons doit être regardé comme un établissement recevant du public au sens de l'article R.143-2 du code de la construction et de l'habitation ; l'association n'a accompli aucune démarches auprès de la commune de Lille pour exploiter son bar ne permettant pas à cette dernière de s'assurer de la conformité des lieux à la réglementation en matière de sécurité ;

- la condition d'urgence n'est pas remplie ; l'association ne justifie pas de l'engagement de frais importants pour la tenue de la soirée du 24 février 2023 ni que la fermeture du local la mettrait dans une situation financière délicate ; son comportement a participé à créer la situation d'urgence dont elle se prévaut ; n'informant pas l'administration de ce qu'elle exploite un établissement recevant du public, elle s'est exposée à une fermeture administrative ; elle n'a pas déclaré son existence auprès de l'administration ne lui permettant pas de contrôler la conformité des installations avec la réglementation en matière de sécurité ; l'encadrement et le contrôle de ces établissements visent à assurer la sécurité ; l'absence de déclaration et de contrôle de cet établissement présente des risques plus important que la poursuite de son activité ; la commune justifie d'un intérêt public suffisant pour le maintien de la mesure ordonnée ;

- il n'y a pas d'atteinte à la liberté fondamentale de réunion dès lors que la décision attaquée ne vise qu'à fermer le local et non à empêcher la tenue de la réunion prévue le 24 février 2023 ; en outre, la demande de l'association « La Citadelle » tend à réclamer la poursuite de l'exploitation de son établissement en méconnaissance de la réglementation en matière d'établissement recevant du public ; elle ne justifie pas d'un intérêt légitime à invoquer une atteinte à une liberté fondamentale ; l'arrêté en cause est justifié au regard de la réglementation en matière d'établissement recevant du public et poursuit un objectif d'intérêt général ; face à la fréquentation importante attendue le 24 février 2023, un local non déclaré et non contrôlé, comme celui de la requérante, ne présentant aucune garantie suffisante en matière de sécurité, d'accessibilité et d'évacuation, il appartient bien à la marie de Lille de prendre toutes mesures en urgence afin de protéger le public ;

- l'arrêté n'est entaché d'aucun détournement de pouvoir.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Lassaux, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

Au cours de l'audience publique du 22 février 2023 à 14h30, M. Lassaux a lu son rapport et informé les parties qu'il est susceptible de soulever d'office le moyen tiré de l'incompétence de la maire de Lille pour ordonner une mesure de fermeture administrative du bar « La Citadelle » sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, en l'absence d'une situation d'extrême d'urgence.

Ont également été entendus au cours de l'audience :

- les observations de Me Pichon, représentant l'association « La Citadelle », en la présence de M. Aurélien Verhassel, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens que la requête ; il soutient également qu'il s'agit d'un club privé et non d'un établissement recevant du public ; la commune de Lille ne peut pas affirmer, comme elle le fait, qu'elle a récemment découvert qu'une communication destinée à un public large était réalisée par l'association ; il soutient cependant que seuls les membres de l'association ont le droit d'accéder au bar ; l'association compte 400 membres à jour de leur cotisation et 1 300 membres qui ont pu payer leur cotisation par le passé ; il soutient également que le local, situé rue des Arts à Lille, qui ne fait que 38 m², ne peut contenir qu'une quarantaine de personnes en même temps ; il conteste le contenu du rapport de la police municipale ; il n'est pas établi que les personnes décrites dans le rapport fréquentaient toutes le bar « La Citadelle » le 10 février 2023, les constatations ayant été faites à distance sans contrôle d'identité et sans visibilité du local ;

- les observations de Me Marcilly, représentant la commune de Lille, qui reprend ses écritures en défense ; il demande à titre subsidiaire à ce que le juge des référés accueille une substitution de base légale tendant à fonder désormais l'arrêté attaqué sur les dispositions de l'article R.143-45 du code de la construction et de l'habitation ; sur le fondement de ces dispositions et en raison de la situation d'urgence résultant du non-respect de la réglementation en matière de sécurité-incendie-accessibilité, la maire de Lille pouvait procéder, comme elle l'a fait, à la fermeture de cet établissement recevant du public sans respecter des formalités préalables.

La clôture de l'instruction a été différée au 23 février 2023 à 10 heures.

Par un mémoire, enregistré le 22 février 2023 à 18h02, la commune de Lille, représentée par Me Marcilly, s'en rapporte à ses écritures en défense. Elle soutient également qu'une commande très importante de vin en vue de la tenue de la soirée du 24 février 2023 a été passée par l'association, comme le président de l'association l'a indiqué, dans le média Breizh-info.com laissant penser qu'un nombre très important de personnes est attendu, y compris des personnes qui ne sont pas membres de l'association ; par ailleurs, elle soutient que sur le profil Facebook de l'association, il est indiqué que les adhésions se font à la porte ce qui est en contradiction avec les statuts de l'association.

Par un mémoire, enregistré le 22 février 2023 à 22h57, l'association « La Citadelle », représentée par Me Pichon, conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens que sa requête. Elle soutient également que la commande de vin qui a été passée n'est pas de 30 caisses mais de seulement 12 caisses ; en outre ces caisses ne sont pas toutes destinées à être dégustées durant la soirée du 24 février 2023 ; le péril imminent pouvant justifier une telle fermeture du local n'est pas démontré ; la commission de sécurité compétente n'a pas été saisie avant qu'une mesure de police ait été prise ; la maire de Lille ne pouvait pas prendre sa décision au titre de ses pouvoirs de police spéciale.

Par un mémoire, enregistré le 23 février 2023 à 9h35, la commune de Lille, représentée par Me Marcilly, s'en rapporte à ses écritures en défense. Elle soutient qu'en cas d'urgence, la maire de Lille n'est pas tenue de saisir préalablement la commission de sécurité compétente et de procéder à des mises demeure ; elle a découvert tardivement que ce local était un établissement recevant du public ; la soirée prévue le 24 février 2023 va attirer de nombreuses personnes qui vont consommer de l'alcool ; il s'agit là d'un facteur de risque important justifiant une réponse de la maire de Lille en urgence pour éviter la mise en danger de la vie d'autrui.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 14 février 2023, la maire de Lille a décidé de fermer immédiatement l'officine désigné « bar de La Citadelle », située 8 rue des arts à Lille, au titre de ses pouvoirs de police générale et au motif que cet établissement présente un danger pour la vie d'autrui. Par la requête susvisée, l'association « La Citadelle » qui occupe le local, frappé de cette décision de fermeture administrative, demande, sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de cet arrêté du 14 février 2023

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative :

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* » et aux termes de l'article L. 522-1 du même code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...)* ». Aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 du même code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire* ».

En ce qui concerne l'urgence :

3. D'une part, lorsqu'un requérant fonde son action non sur la procédure de suspension régie par l'article L. 521-1 du code de justice administrative mais sur la procédure de protection particulière instituée par l'article L. 521-2 précité de ce code, il lui appartient de justifier de circonstances caractérisant une situation d'urgence qui implique, sous réserve que les autres conditions posées par l'article L. 521-2 soient remplies, qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doit être prise dans les quarante-huit heures. L'urgence doit s'apprécier objectivement et globalement.

4. D'autre part, aux termes de l'article R.143-2 du code de la construction et de l'habitation : « *Pour l'application du présent chapitre, constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non./ Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel.* » Aux termes de l'article R.143-14 du même code : « *Les établissements dans lesquels l'effectif du public n'atteint pas le chiffre fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'établissement sont assujettis à des dispositions particulières déterminées dans le règlement de sécurité. /Le maire, après consultation de la commission de sécurité compétente, peut faire procéder à des visites de contrôle dans les conditions fixées aux articles R. 143-38 et R. 143-41 à R. 143-43 afin de vérifier si les règles de sécurité sont respectées. / Lorsque ces établissements disposent de locaux d'hébergement pour le public, les travaux qui conduisent à leur création, à leur aménagement ou à leur modification ne peuvent être exécutés qu'après délivrance de l'autorisation prévue aux articles L. 122-3 et suivants et après avis de la commission de sécurité compétente. Ils sont par ailleurs soumis aux dispositions des articles R. 122-8 et R. 143-22 ainsi qu'aux articles R. 143-34 à R. 143-45* » . Aux termes de l'article R.143-19 du même code : « *Les établissements sont, en outre, quel que soit leur type, classés en catégories, d'après l'effectif du public et du personnel. L'effectif du public est déterminé, suivant le cas, d'après le nombre de places assises, la surface réservée au public, la déclaration contrôlée du chef de l'établissement ou d'après l'ensemble de ces indications (...)* 5e catégorie : établissements faisant l'objet de l'article R. 143-14 dans lesquels l'effectif du public n'atteint pas le chiffre minimum fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'exploitation. » Aux termes de l'article R.143-38 du même code : « *Au cours de la construction ou des travaux d'aménagement, des visites peuvent être faites sur place par la commission de sécurité compétente. / Avant toute ouverture des établissements au public ainsi qu'avant la réouverture des établissements fermés pendant plus de dix mois, il est procédé à une visite de réception par la commission. Celle-ci propose les modifications de détail qu'elle tient pour nécessaires. Lorsque le projet a fait l'objet d'une étude de sécurité publique en application de l'article R. 114-1 du code de l'urbanisme, un représentant au moins de la sous-commission départementale pour la sécurité publique de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité participe à la visite de réception. / L'exploitant demande au maire l'autorisation d'ouverture, sauf dans le cas des établissements visés au premier alinéa de l'article R. 143-14 qui ne comportent pas de locaux d'hébergement pour le public.* ».

5. L'association requérante pour justifier de l'urgence à ce que la mesure réclamée soit prise invoque le fait qu'elle a prévu de tenir une réunion le 24 février 2023 en soutien au député Grégoire de Fournas et qu'elle a, pour cet événement, engagé des frais importants eu égard au nombre de personnes attendues. La commune de Lille, pour sa part, conteste le fait que l'association puisse se prévaloir d'une situation d'urgence, dès lors qu'elle ne s'est pas conformée à la réglementation sur les établissements recevant du public s'exposant ainsi à une fermeture administrative.

6. Il résulte de l'instruction que le bar « La Citadelle » correspond à un local se présentant comme un débit de boissons. S'il résulte des statuts de l'association que l'accès à ce local se fait théoriquement après une admission en qualité d'adhérent, il résulte de l'instruction et notamment du site internet de l'association requérante que les adhésions, d'un montant de seulement 10 euros par an et par personne, peuvent se faire directement sur place pendant les heures d'ouverture, y compris le vendredi de 19 heures à minuit. Par ailleurs, il résulte de l'instruction ainsi que des observations des parties durant l'audience que l'association requérante se réunit tous les vendredis soir en vue de recevoir notamment ses membres pour y consommer des boissons. Le président de l'association requérante a également reconnu durant l'audience que cette dernière comptait près de 400 membres ayant payé leur cotisation. La requérante précise, dans ses écritures, qu'elle attend, le 24 février 2023, dans le cadre de sa soirée de soutien au député Grégoire de Fournas, de nombreux participants ainsi que des intervenants. En outre, la commune de Lille produit différentes communications de l'association sur des réseaux sociaux à destination d'un public plus large que ses seuls membres invitant les personnes consultant ces messages à participer aux événements qu'elle organise dans son local. Il résulte également de l'instruction que l'association requérante a commandé 12 caisses de vin provenant du vignoble du député Grégoire de Fournas qu'elle entend soutenir le 24 février 2023, et n'établit pas qu'une grande partie de ce vin serait destinée à être revendue à une autre occasion à des membres ayant passé commande. Outre le fait qu'un local tel qu'un bar qui ne serait fréquenté que par ses membres ne fait pas obstacle à ce qu'il relève du champ de l'article R.143-2 du code de la construction et de l'habitation, il résulte de l'ensemble de ces éléments qui viennent d'être rappelés que l'officine « La Citadelle » constitue un établissement recevant du public. Toutefois, cet établissement de par sa taille et sa fréquentation relève des établissements de la cinquième catégorie définis à l'article R.143-14 précité et par l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP). Il résulte des dispositions de l'article R.143-38 précité que ce type de « petits établissements » n'est donc soumis ni à l'obtention d'une autorisation d'ouverture, ni à ce qu'une visite de contrôle obligatoire soit préalablement effectuée avant toute exploitation. Il n'est pas établi, en l'état de l'instruction, que le bar « La Citadelle » présenterait des anomalies graves ou répétées aux prescriptions définies par la réglementation en matière de prévention des incendies. Par ailleurs, la commune de Lille qui connaissait depuis de nombreuses années l'existence dudit bar dont une communication de ces événements auprès d'un public élargi a été mise en place bien avant le 10 février 2023 était en mesure d'identifier ce local comme un établissement recevant du public et d'opérer des contrôles pour s'assurer du respect des règles de sécurité. Ainsi la seule circonstance que l'association requérante n'ait pas effectué de déclaration sur l'honneur concernant son établissement recevant du public auprès des autorités locales compétentes ne peut suffire à caractériser un comportement faisant obstacle à ce qu'elle se prévale d'une situation d'urgence. Dès lors que, la mesure de fermeture administrative de son local décidée par la maire de Lille remet en cause la tenue de la réunion qu'elle a organisée le 24 février 2023 et pour laquelle il est établi qu'elle a engagé des frais importants, la condition d'urgence particulière prévue à l'article L.521-2 du code de justice administrative est remplie en l'espèce.

En ce qui concerne l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

7. Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure.* » Aux termes de l'article L. 2212-4 du même code : « *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.* » Aux termes de l'article R.143-45 du code de la construction et de l'habitation : « *Sans préjudice de l'exercice par les autorités de police de leurs pouvoirs généraux, la fermeture des établissements exploités en infraction aux dispositions du présent chapitre peut être ordonnée par le maire, ou par le représentant de l'Etat dans le département dans les conditions fixées aux articles R. 143-23 et R. 143-24. / La décision est prise par arrêté après avis de la commission de sécurité compétente. L'arrêté fixe, le cas échéant, la nature des aménagements et travaux à réaliser ainsi que les délais d'exécution* ». En présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent qui exige la mise en œuvre immédiate d'une mesure de fermeture d'un établissement recevant du public, le maire ne peut l'ordonner que sur le fondement des pouvoirs de police générale qu'il tient des dispositions des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales.

8. Il résulte de l'instruction que la maire de Lille justifie la mesure de fermeture du bar « La Citadelle » qui est soumis à la législation et à la réglementation relatives aux établissements recevant du public de cinquième catégorie, par le fait qu'aucune déclaration préalable n'a été réalisée ne lui permettant pas de s'assurer de la conformité du local aux règles applicables en la matière et au fait qu'un événement d'ampleur doit s'y dérouler prochainement. Par ailleurs, comme il a été rappelé au point 6, la commune de Lille était en mesure d'identifier ce local comme un établissement recevant du public bien avant la date du 10 février 2023 et pouvait inviter la requérante à régulariser sa situation, et opérer des contrôles pouvant conduire à une mesure de fermeture administrative. Il s'ensuit que la commune de Lille n'établit pas l'existence d'une situation d'extrême urgence faisant courir un risque grave et imminent pour les personnes conduites à fréquenter cet établissement. Dans ces conditions, la maire de Lille ne pouvait pas décider la fermeture administrative de l'officine désignée « bar La Citadelle » sur le fondement de ses pouvoirs de police générale.

9. La commune de Lille sollicite une substitution de base légale en fondant la décision sur les dispositions de l'article R.143-45 du code de la construction et de l'habitation. Toutefois, dès lors que la décision attaquée n'a pas été prise après avis de la commission de sécurité compétente et qu'en tout état de cause, comme il a été dit précédemment, aucune situation d'urgence permettant à cette autorité de ne pas respecter cette formalité n'est établie en l'espèce, une telle substitution de base de légale est de nature à priver la requérante d'une garantie et ne peut, par suite, être accueillie.

10. Enfin, comme il été rappelé précédemment, la seule circonstance que l'association requérante n'ait pas procédé à une déclaration de son établissement recevant du public auprès de la maire de Lille n'est pas de nature à faire obstacle à ce qu'elle invoque une atteinte grave

et manifestement illégale à une liberté fondamentale en l'empêchant de tenir une réunion dans son local le 24 janvier 2023. Dans ces conditions, l'association « La Citadelle » est fondée à soutenir que la décision attaquée porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale de réunion. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de suspendre sans délai l'exécution de la fermeture administrative de l'officine « le bar La Citadelle », située 8 rue des Arts à Lille.

11. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Lille la somme demandée par l'association La Citadelle au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la requérante qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision du 14 février 2023 du maire de la commune de Lille est suspendue.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions présentées par la commune de Lille au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association La Citadelle et à la commune de Lille.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet du Nord.

Fait à Lille, le 24 février 2023.

Le juge des référés,

Signé

P. LASSAUX

La République mande et ordonne au préfet du Nord, 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.

Pour expédition conforme,
Le greffier.