

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 1705594**

---

M. X

---

Mme Myriam Carvalho  
Rapporteuse

---

Mme Michèle Torelli  
Rapporteuse publique

---

Audience du 4 octobre 2019  
Lecture du 18 octobre 2019

---

49-03-02  
49-05-003  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Toulouse

(3ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 1er décembre 2017 et le 17 janvier 2019, M. X, représenté par Me Serée de Roch, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures, de condamner la commune de Y à l'indemniser des préjudices subis du fait de la fermeture administrative, prononcée par un arrêté en date du 25 novembre 2013, de l'établissement « Z », sis (...) sur le territoire de cette commune, à hauteur de 384 777 euros.

Il soutient que :

- sa requête est recevable, celle-ci étant dispensée de l'obligation de représentation par le ministère d'avocat et la juridiction étant tenue, en tout état de cause dans cette hypothèse d'inviter le requérant à régulariser sa requête ;
- l'arrêté de fermeture du 25 novembre 2013 est entaché d'illégalité fautive et doit engager la responsabilité pour faute de la commune de Y, lui ouvrant ainsi droit à réparation ;
- ledit arrêté est insuffisamment motivé en méconnaissance des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- cette décision est entachée d'un vice de procédure dès lors que préalablement à son édicton, il n'a pas été mis en mesure de présenter ses observations sur les motifs de fermeture de son établissement ; cette procédure constituait une garantie dont il a été privé ;
- la décision est également entachée d'un vice de procédure dès lors qu'aucun procès-verbal de visite n'a été établi à l'issue de visites de la commission d'arrondissement de Toulouse pour la sécurité en date des 12 juillet 2006 et 12 juillet 2012 ; celle-ci est également entachée d'un vice de procédure en ce que les règles de composition et de quorum de ladite commission n'ont pas été respectées à ces occasions, les procès-verbaux ne permettant pas de s'assurer d'une composition régulière conformément à l'article 25 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 ; or,

l'avis rendu par cette commission a nécessairement exercé une influence sur le sens de la décision prise par le maire de Y ;

- l'arrêté querellé est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation sur les risques présentés par son établissement à la date de la décision, alors qu'aucun autre établissement situé dans la zone de Loubet n'a fait l'objet d'une décision similaire ; à cet égard, l'avis de la commission de sécurité est également entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- la décision considérée est disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ; une réduction des horaires d'ouverture ou la fermeture partielle de l'établissement aurait pu suffire au regard de la situation dudit bâtiment ;

- cette décision est entachée d'un détournement de pouvoir ;

- la commune de Y a commis des négligences fautives devant engager sa responsabilité pour faute à son égard, dans le suivi de l'établissement ; depuis son ouverture en 1995 et jusqu'à l'année 2013, celle-ci ne s'est jamais alertée sur la situation de l'établissement au regard des risques pour la sécurité des personnes ; la commune de Y n'a pas, notamment, donné suite à l'avis défavorable émis sur le maintien de l'ouverture de l'établissement par la commission de sécurité en 2012 ; cette inertie a été de nature à l'induire en erreur lors de son acquisition de l'établissement en 2012 ;

- à titre subsidiaire, la responsabilité sans faute de la commune de Y doit être engagée dès lors qu'il justifie d'un ensemble de préjudices spécial et d'une exceptionnelle gravité ;

- il subit des préjudices financiers consistant en des droits d'enregistrement de la cession de parts sociales à hauteur de 8 225 euros, à l'investissement en matériel de discothèque à hauteur de 28 000 euros, aux pertes financières sur les exercices de 2012, 2013, 2014 et 2015 pour des montants respectifs de 14 552 euros, 19 994 euros, 24 641 euros et 21 945 euros, aux réinvestissements de clôture des exercices de 2012 et 2013 pour des montants respectifs de 19 539 euros et 24 000 euros, aux pertes liées à la clôture forcée de l'activité en 2016 à hauteur de 1 680 euros, aux frais liés à la fin de l'activité en 2016 pour 2 201 euros, et à la perte de la valeur de revente d'un établissement discothèque qu'il estime à hauteur d'un montant de 220 000 euros ;

- il subit également un préjudice moral du fait des différentes négligences de la commune de Y et de l'atteinte portée à l'exercice de ses droits, en particulier sa liberté d'entreprendre et son droit à exercer librement une activité commerciale, dont il sera fait une juste appréciation à la somme globale de 150 000 euros.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 24 juillet 2018 et le 1er juillet 2019, la commune de Y, représentée par la SCP Bouyssou et associés, conclut à titre principal à l'irrecevabilité de la requête, et à titre subsidiaire à son rejet au fond, ainsi qu'à ce qu'il soit mis en tout état de cause à la charge du requérant une somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Y fait valoir que :

- en l'absence de représentation par le ministère d'avocat et en application des dispositions de l'article R. 431-2 du code de justice administrative, la requête doit être déclarée irrecevable ;

- les moyens invoqués contre la décision de fermeture de l'établissement de M. X, en date du 25 novembre 2013, ne sont pas fondés ;

- dans la mesure où aucune faute de la commune n'est démontrée, aucun préjudice n'est établi ;

- en tout état de cause, M. X n'a présenté une réclamation indemnitaire préalable qu'au titre des préjudices qui lui sont propres et non pour les préjudices subis par la SARL T dont il était associé ;

- les préjudices invoqués par M. X ne présentent pas un caractère direct et certain.

Par ordonnance du 3 juillet 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 25 juillet 2019.

M. X a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du bureau d'aide juridictionnelle près du tribunal de grande instance de Toulouse, en date du 19 janvier 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la construction et de l'habitation ;
- le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- 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 Mme Carvalho,
- les conclusions de Mme Torelli, rapporteure publique,
- et les observations de Me Lecarpentier, représentant la commune de Y.

Considérant ce qui suit :

1. Un avis défavorable a été émis contre la poursuite de l'exploitation de l'établissement «Z», établissement recevant du public (ERP) de type P, situé (...) à Y, par la commission d'arrondissement de Toulouse pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique le 12 septembre 2013, à l'issue d'une visite effectuée sur les lieux le 21 août 2013. M. X, exploitant dudit établissement, a été mis en demeure par courrier du 17 octobre suivant de procéder à des travaux de mise en conformité de l'établissement. Par un arrêté du 25 novembre 2013, le maire de la commune de Y a prononcé la fermeture au public du «Z» à compter de la notification de cette décision. Par une réclamation préalable reçue le 20 septembre 2017, M. X a sollicité devant la commune de Y l'indemnisation des préjudices subis en raison de la fermeture de son établissement, à hauteur de 450 000 euros. Par un courrier du 31 octobre 2017, la commune de Y a refusé de faire droit à sa demande. Par la présente requête, M. X demande la condamnation de la commune de Y à lui verser la somme totale de 384 777 euros en réparation des préjudices financiers consistant en des droits d'enregistrement de la cession de parts sociales à hauteur de 8 225 euros, à l'investissement en matériel de discothèque à hauteur de 28 000 euros, aux pertes financières sur les exercices de 2012, 2013, 2014 et 2015 pour des montants respectifs de 14 552 euros, 19 994 euros, 24 641 euros et 21 945 euros, aux réinvestissements de clôture des exercices de 2012 et 2013 pour des montants respectifs de 19 539 euros et 24 000 euros, aux pertes liées à la clôture forcée de l'activité en 2016 à hauteur de 1 680 euros, aux frais liés à la fin de l'activité en 2016 pour 2 201 euros, et à la perte de la valeur de revente d'un établissement discothèque qu'il estime à hauteur d'un montant de 220 000 euros et du préjudice moral qu'il évalue à la somme de 150 000 euros du fait

des fautes et de la négligence de la commune de Y ou, à défaut, du fait de l'engagement de la responsabilité sans faute de la collectivité à son égard.

Sur la responsabilité pour faute de la commune de Y :

Quant à l'exception d'illégalité de l'arrêté du 25 novembre 2013 portant fermeture administrative de l'établissement «Z» :

2. M. X soutient que l'arrêté de fermeture de son établissement de danse le « Z » pris par le maire de Y le 25 novembre 2013 est illégal et susceptible d'engager la responsabilité pour faute de la commune à son égard.

3. Aux termes de l'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation : « *Sans préjudice de l'exercice par les autorités de police de leurs pouvoirs généraux et dans le cadre de leurs compétences respectives, le maire ou le représentant de l'Etat dans le département peuvent par arrêté, pris après avis de la commission de sécurité compétente, ordonner la fermeture des établissements recevant du public en infraction avec les règles de sécurité propres à ce type d'établissement, jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité. (...)* ». Aux termes de l'article R. 123-3 du même code : « *Les constructeurs, propriétaires et exploitants des établissements recevant du public sont tenus, tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation, de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes ; ces mesures sont déterminées compte tenu de la nature de l'exploitation, des dimensions des locaux, de leur mode de construction, du nombre de personnes pouvant y être admises et de leur aptitude à se soustraire aux effets d'un incendie.* ».

4. En premier lieu, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et dont le principe a été repris aux dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, doivent être motivées les décisions qui : « *- restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police* ». Contrairement à ce que soutient le requérant, l'arrêté vise les éléments de droit et de fait qui en constituent le fondement, en relatant notamment les insuffisances relevées par la commission d'arrondissement de Toulouse lors de sa visite de l'établissement, exploité par M. X, le 21 août 2013, au regard des règles de sécurité en vigueur pour les établissements recevant du public et qui avait fait l'objet d'une mise en demeure, par un courrier du 17 octobre 2013, de procéder aux travaux de mise en conformité des installations et ouvrages techniques, restée infructueuse. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision dont l'illégalité est excipée doit être écarté.

5. En second lieu, aux termes de l'article R\*123-34 du code de la construction et de l'habitation : « *La commission de sécurité compétente à l'échelon du département est la commission consultative départementale de la protection civile instituée par le décret n° 65-1048 du 2 décembre 1965, modifié par le décret n° 70-818 du 10 septembre 1970.* ». Aux termes de l'article R\*123-49 du même code : « *Les exploitants sont tenus d'assister à la visite de leur établissement ou de s'y faire représenter par une personne qualifiée. / A l'issue de chaque visite, il est dressé un procès-verbal. Le maire notifie le résultat de ces visites et sa décision aux exploitants soit par la voie administrative, soit par lettre recommandée avec accusé de réception.* ».

6. Si M. X soutient qu'il n'a pas été mis en mesure de présenter ses observations sur les différents éléments qui ont justifié la décision de fermeture administrative de son établissement,

sans assortir de quelconques éléments le moyen ainsi soulevé, il ressort des pièces du dossier que les prescriptions de la commission d'arrondissement de sécurité exposées à la suite de son avis défavorable et dont le requérant a reçu communication en vertu des dispositions précitées, ont été suivies de la lettre de mise en demeure adressée le 17 octobre 2013 à l'intéressé pour mettre en conformité les installations techniques de l'établissement et lui demander de « *tenir informé[e] des mesures (...) pour permettre une régularisation rapide* » de la situation de son établissement. Aussi, M. X ne conteste pas utilement avoir disposé d'un délai raisonnable, supérieur à un mois, pour accomplir les diligences et adresser les observations qu'il aurait estimé utiles à l'autorité de police administrative.

7. Par ailleurs, le requérant soutient que la décision litigieuse est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'aucun rapport de visite n'a été établi sur la base des visites effectuées par la commission d'arrondissement de Toulouse pour la sécurité les 12 juillet 2006 et 12 juillet 2012 et que les règles de composition et de quorum de la commission de sécurité n'ont pas été respectées, en l'absence de tout représentant de la commune de Y lors des délibérations de ladite commission.

8. Aux termes de l'article 25 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 : « *Sont membres de la commission d'arrondissement pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public avec voix délibérative les personnes désignées ci-après ou leurs suppléants : / - un agent de la direction départementale de l'équipement ; / - un sapeur-pompier titulaire du brevet de prévention ; / - le maire de la commune concernée ou l'adjoint désigné par lui. / Est membre avec voix délibérative le chef de la circonscription de sécurité publique ou le commandant de compagnie de gendarmerie territorialement compétent pour les établissements recevant du public dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur et, le cas échéant, sur décision du préfet pour tout autre établissement.* ». Aux termes de l'article 49-2 du même décret : « *I. - Le groupe de visite chargé d'effectuer les visites mentionnées aux articles R. 122-28 et R. \* 123-48 du code de la construction et de l'habitation est composé comme suit : / (...) / 2. Pour la commission d'arrondissement, intercommunale ou communale de sécurité : / - un sapeur-pompier membre de la commission concernée ou l'un de ses suppléants ; / - le maire ou son représentant. / Le groupe de visite comprend également : / (...) / - pour la commission communale de sécurité : un agent de la commune considérée, membre de la commission concernée ou l'un de ses suppléants. / Le groupe de visite comprend, en outre, le chef de la circonscription de sécurité publique ou le commandant de la compagnie de gendarmerie ou l'un de leurs suppléants pour les établissements recevant du public dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur et, le cas échéant, sur décision du préfet pour tout autre établissement. / II.-En l'absence de l'un des membres mentionnés aux 1 et 2 du I, le groupe de visite ne procède pas à la visite. (...).* ».

9. D'une part, il ressort des pièces du dossier que, contrairement aux affirmations du requérant, des procès-verbaux rendant compte des visites du 12 juillet 2006 et du 12 juillet 2012 de la commission d'arrondissement de Toulouse ont été effectivement dressés et attestent de la présence du maire-adjoint en ces deux occasions, conformément aux règles de composition fixées à l'article 49-2 du décret n° 95-260 précité.

10. Néanmoins, s'il ressort du compte-rendu général de la réunion de la commission plénière d'arrondissement de Toulouse du 12 juillet 2012 que ni le maire de Y, ni un représentant de celui-ci n'a signé le registre de présence joint à ce document, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de l'arrêté de fermeture de l'établissement du 25 novembre 2013, pas plus que la circonstance similaire affectant la composition de la commission plénière réunie le 12 juillet 2006. En effet, la mesure administrative contestée est fondée sur le seul avis émis le

19 septembre 2013 par ladite commission d'arrondissement dont il n'est pas contesté qu'elle s'est tenue dans le respect des règles fixées à l'article 25 du décret n° 95-260. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions dans le cadre des avis émis antérieurement par la commission d'arrondissement sur la situation de l'établissement le «Z» est inopérant à l'encontre de la décision du 25 novembre 2013 du maire de L'Union.

11. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 123-43 du code de la construction et de l'habitation : « *Les constructeurs, installateurs et exploitants sont tenus, chacun en ce qui le concerne, de s'assurer que les installations ou équipements sont établis, maintenus et entretenus en conformité avec les dispositions de la présente réglementation. A cet effet, ils font respectivement procéder pendant la construction et périodiquement en cours d'exploitation aux vérifications nécessaires par les organismes ou personnes agréés dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'intérieur. Le contrôle exercé par l'administration ou par les commissions de sécurité ne les dégage pas des responsabilités qui leur incombent personnellement. (...)* ». Aux termes de l'article R. 123-48 du même code : « *Ces établissements doivent faire l'objet, dans les conditions fixées au règlement de sécurité, de visites périodiques de contrôle et de visites inopinées effectuées par la commission de sécurité compétente. Ces visites ont pour but notamment : - de vérifier si les prescriptions du présent chapitre ou les arrêtés (...) du maire pris en vue de son application sont observés et, notamment, si tous les appareils de secours contre l'incendie ainsi que les appareils d'éclairage de sécurité fonctionnent normalement ; (...) - de s'assurer que les vérifications prévues à l'article R. 123-43 ont été effectuées ; - de suggérer les améliorations ou modifications qu'il y a lieu d'apporter aux dispositions et à l'aménagement desdits établissements dans le cadre de la présente réglementation ; - d'étudier dans chaque cas d'espèce les mesures d'adaptation qu'il y a lieu d'apporter éventuellement aux établissements existants.* ». Enfin, aux termes de l'article R. 123-52 de ce code : « *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. 123-27 et R. 123-28. 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.* ».

12. S'agissant d'établissements ouverts au public en cours d'exploitation, il résulte de ces dispositions que leur application n'est pas subordonnée à l'existence de modifications dans les conditions d'exploitation de tels établissements mais qu'il appartient en effet à l'autorité administrative compétente, après visite de l'établissement par la commission de sécurité, de prescrire les mesures d'adaptation qu'il y a éventuellement lieu d'apporter, eu égard tant aux conditions d'exploitation de l'établissement qu'à l'évolution des risques comme des techniques de lutte contre l'incendie et les autres dangers.

13. Alors que l'ensemble des bâtiments de la zone U présenteraient selon le requérant les mêmes caractéristiques au regard de leurs matériaux et de leurs configurations, le maire de la commune de Y aurait entaché la décision querellée d'une erreur d'appréciation en ne procédant qu'à l'unique fermeture de son établissement, dont le bâtiment d'assiette est mitoyen avec d'autres bâtiments implantés dans la zone et dont l'exploitation se serait maintenue. Toutefois, ni cette circonstance, ni celle tenant à ce qu'à l'issue de visites périodiques diligentées le 31 octobre 1995, le 15 novembre 2001, et le 12 juillet 2006, la commission d'arrondissement a émis des avis favorables au maintien de l'exploitation d'un établissement dans le bâtiment en cause, ne sont de nature à remettre en cause l'existence des risques en matière de sécurité encourus à la date de la décision attaquée.

14. En revanche, il ressort des pièces du dossier que la commission d'arrondissement de sécurité a relevé, postérieurement à une visite des lieux le 12 juillet 2012, les non-conformités suivantes aux règles de sécurité : « *Les installations techniques ne sont pas vérifiées périodiquement, il n'existe aucune garantie sur leur fiabilité. / L'alarme n'a pas correctement fonctionné. Une évacuation retardée des occupants et une manœuvre de panique est à craindre.* ». Ces anomalies ont alors justifié un avis défavorable au maintien de l'exploitation de l'établissement, assorti de neuf prescriptions. Si le requérant indique avoir fait accomplir les vérifications techniques rendues nécessaires et visées par cet avis du 12 juillet 2012 et produit à cet égard un « *registre de sécurité* », attestant de certaines vérifications effectivement accomplies par un expert, celles-ci ont été opérées seulement le 14 août 2013, et se sont limitées à la « *vérification des extincteurs 1 à 9* » ainsi qu'aux systèmes d'alarme et de désenfumage mécanique. Il ressort également du même document que les installations électriques du bâtiment n'ont été vérifiées que le 14 mars 2014, alors même que leur fiabilité était remise en cause par la commission d'arrondissement pour la sécurité dans son avis du 12 juillet 2012. De même, M. X n'apporte aucun élément sur la nature et la qualité de l'isolement coupe-feu de l'établissement par rapport au mur mitoyen du bâtiment, dont l'examen a été rendu impossible à la commission lors de ses visites du 12 juillet 2012 puis du 21 août 2013. Sur ce point, il est constant que l'exploitant n'a fait procéder à aucune expertise ni aucune modification malgré les prescriptions dont été assorti l'avis du 12 juillet 2012, pas plus que sur les modalités d'évacuation des personnes via l'issue de secours située à l'arrière du bâtiment, inappropriée car débouchant sur un terrain vague et parsemé d'embûches. Enfin, la commission d'arrondissement a, dans ses deux avis du 12 juillet 2012 et du 19 septembre 2013, présenté la structure « *chapiteau* » fixée sur un pignon du bâtiment comme un risque pour la sécurité des usagers en raison des doutes sur sa résistance aux aléas climatiques. Dès lors, alors que la circonstance que l'exploitation de l'établissement a fait antérieurement l'objet d'avis favorables est sans incidence sur la légalité de la mesure de police contestée, qui s'apprécie à la seule date à laquelle l'autorité administrative ordonne la fermeture d'un établissement ouvert au public, M. X ne remet pas utilement en cause les appréciations portées par la commission d'arrondissement sur la situation de l'établissement en cause. Dans ces conditions, le maire de la commune de Y pouvait, eu égard à la situation d'insécurité résultant de l'état général de l'établissement, ordonner la fermeture de l'établissement « *Z* » sur le fondement des dispositions de l'article R. 123-27 du code de la construction et de l'habitation sans commettre d'erreur d'appréciation.

15. En quatrième lieu, la décision contestée n'a pas, eu égard à la nature des risques évoqués au point précédent, excédé ce qui était nécessaire pour la sauvegarde de la sécurité publique. Dès lors, le moyen tiré de ce que cette mesure ne serait pas proportionnée au regard de l'objectif poursuivi doit être écarté.

16. Enfin, d'après le requérant, la mesure est entachée d'un détournement de pouvoir et constitue une discrimination à son endroit en raison de la non-fermeture des autres sites de la zone U à Y. Les bâtiments de cette zone sont construits sur le même modèle et donc affectés des mêmes défauts d'isolation entre eux et tous débouchent sur le même terrain vague à cause duquel les conditions d'évacuation de son établissement ont notamment fait l'objet d'un avis défavorable de la commission d'arrondissement de Toulouse. Alors que, d'une part, le maire de Y pouvait ordonner la fermeture d'un établissement de 5<sup>ème</sup> catégorie, éventuellement en vertu de son pouvoir de police générale et, d'autre part, que l'établissement de M. X ne se trouvait pas dans la même situation que les autres établissements dès lors qu'il s'agissait d'une discothèque, d'une capacité d'accueil de 248 personnes, les autres établissements étant pour la plupart des commerces de détail, des locaux d'artisans ou des locaux de stockage et que ces établissements ne présentent pas nécessairement les mêmes non-conformités aux règles de sécurité relevées à l'encontre de l'établissement du requérant tels que le dysfonctionnement de l'alarme, une issue

de secours débouchant sous une structure chapiteau, des stockages épars, un ouvrant de désenfumage défectueux, et qu'ils ont pu, le cas échéant, remédier à d'éventuelles non-conformités. Dès lors, il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision attaquée soit entachée d'un détournement de procédure, ni constitutive d'une discrimination. Par suite, ces moyens, soulevés à l'appui de l'exception d'illégalité de la décision du 25 novembre 2013 portant fermeture administrative de l'établissement de M. X, doivent être écartés.

17. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions tendant à ce que soit engagée la responsabilité pour faute de la commune de Y en raison de l'illégalité fautive de la décision de fermeture de l'établissement « Z » prononcée par son maire le 25 novembre 2013 doivent être rejetées.

Quant aux agissements fautifs de la commune de L'Union dans l'exercice de ses pouvoirs de police :

18. M. X soutient, d'autre part, que la responsabilité pour faute de la commune de Y doit être engagée du fait de négligences fautives dans la non-utilisation des pouvoirs de police du maire, en vertu des dispositions de l'article R. 123-52 du code de la construction et de l'habitation.

19. Il résulte des dispositions de l'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation qu'il incombe au maire, chargé à ce titre d'un pouvoir de police en matière de sécurité dans les établissements recevant du public, d'assurer sur le territoire de sa commune l'observation de cette réglementation. Dans les circonstances de l'espèce, si l'établissement en cause a ouvert en 1995 puis a joui, jusqu'à sa fermeture administrative prononcée par l'arrêté du 25 novembre 2013, d'une autorisation d'exploitation continue, et bien que le maire de la commune de Y n'a pas donné suite à l'avis défavorable émis sur le maintien de l'ouverture de l'établissement par la commission de sécurité immédiatement en juillet 2012, cette circonstance ne constitue par une carence fautive de l'autorité détentrice des pouvoirs de police au regard de la durée de la situation de l'établissement. Par ailleurs, il résulte des dispositions de l'article R.123-43 du même code de la construction et de l'habitation que l'exploitant est tenu de s'assurer que les installations et équipements de son établissement sont en conformité avec les règles de sécurité relatives aux établissements recevant du public. Dès lors, la faute que la commune aurait ainsi commise ne saurait, en tout état de cause, être regardée comme étant directement à l'origine du préjudice invoqué par M. X, lequel correspond aux suites directes des travaux de sécurité indispensables qu'il aurait dû lui-même engager et qui sont exclusivement inhérentes à l'état même de l'établissement dont il était l'exploitant.

20. Il s'ensuit que les conclusions tendant à ce que soit engagée la responsabilité pour faute de la commune de Y en raison de l'inertie fautive dans l'usage des pouvoirs de police sur le fondement des dispositions de l'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation doivent être rejetées.



Sur la responsabilité sans faute de la commune de Y :

21. Il résulte des principes qui gouvernent l'engagement de la responsabilité sans faute que le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en œuvre, ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer. Une personne contrainte de cesser son activité commerciale du fait de l'application d'une mesure de police peut demander l'indemnisation du dommage qu'elle a subi de ce fait lorsque, excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à celle-ci.

22. En dernier lieu, M. X soutient que la responsabilité de la commune de Y doit être engagée sans faute dès lors qu'elle a été placée dans une situation d'inégalité des usagers devant les charges publiques puisque seul son établissement, au sein de la zone de U sur le territoire de cette commune, a fait l'objet d'une fermeture administrative, en dépit du caractère similaire des bâtiments au regard des règles de sécurité en matière d'établissements recevant du public, et dans la mesure où il subit un préjudice anormal et spécial.

23. Néanmoins, il n'apporte aucun élément à l'appui de ses allégations permettant d'en apprécier le bien-fondé et notamment, aucune pièce permettant d'établir que les défaillances du système d'isolation coupe-feu propre au bâtiment abritant le « Z » serait commun à toute la zone de U. En l'absence de situation d'inégalité des usagers devant les charges publiques établie, la société requérante n'est pas davantage fondée à soutenir que la responsabilité de la commune de Y serait engagée sans faute. En tout état de cause, le préjudice subi en raison des procédures mises en œuvre dans le cadre des dispositions des articles L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation ainsi que des articles R. 123-43 et suivants du même code ne présente pas un caractère anormal, dès lors que ces dispositions ont pour objet d'imposer aux propriétaires exploitants d'établissements recevant du public des obligations qui leur incombent en matière de sécurité et qui, par voie de conséquence, ne peuvent excéder les sujétions qu'ils doivent normalement supporter sans indemnité.

24. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, que les conclusions de M. X tendant à la condamnation de la commune de Y à lui verser la somme de 384 777 euros en réparation des préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux qu'il estime avoir subis du fait des fautes commises par cette commune et de sa responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques ne peuvent qu'être rejetées.

25. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la commune de Y présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. X est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Y sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M.X et à la commune de Y.

Délibéré après l'audience du 4 octobre 2019, à laquelle siégeaient :

M. Bachoffer, président,  
M. Le Fiblec, premier conseiller,  
Mme Carvalho, conseillère.

Lu en audience publique le 18 octobre 2019 .

La rapporteure,

Le président,

M. CARVALHO

B-R. BACHOFFER

La greffière,

M. ALRIC

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
La greffière en chef,