

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N^{os} 2500437 - 2500448

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

METROPOLE DE LYON

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Thierry Besse
Juge des référés

Le juge des référés

Audience du 20 janvier 2025
Ordonnance du 21 janvier 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 14 janvier 2025, sous le n° 2400437, la métropole de Lyon, représentée par Me Le Chatelier, demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre au maire d'Ecully d'autoriser, au nom de l'Etat, l'ouverture du centre d'hébergement situé 19, avenue Guy de Collongue à Ecully, sous astreinte de 5000 euros par jour de retard, somme correspondant aux surcoûts qu'elle expose en conséquence de la décision implicite de rejet du maire d'Ecully ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt pour agir, dès lors qu'elle doit être en mesure de pouvoir exercer effectivement les compétences qui lui sont attribuées par la loi, notamment au titre de la protection de l'enfance ; tel n'est pas le cas actuellement, compte tenu de la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence et des hôtels ;

- la condition d'urgence est remplie ; à plusieurs reprises au cours de janvier 2025, les 7, 8 et 10 janvier, elle n'a pas été en mesure d'assurer l'hébergement de mineurs, qui n'ont pu être mis à l'abri le jour de leur présentation ; en outre, la nécessité dans laquelle elle se trouve d'héberger les mineurs à l'hôtel entraîne des dépenses exorbitantes, représentant un coût annuel d'environ 6 millions d'euros, et le surcoût, pour elle, du refus opposé par le maire d'Ecully peut être estimé à 5 000 euros par jour ;

- il est porté une atteinte grave au droit à l'hébergement d'urgence, pour des mineurs sans famille et vulnérables ; il y a également atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant, érigé comme une liberté fondamentale, et à la libre administration des collectivités territoriales ; cette atteinte est grave, eu égard au public en cause et au nombre de personnes qui pourraient être

accueillies dans le centre, et manifestation illégale, puisque fondée sur un motif étranger au respect des règles de sécurité ou d'accessibilité ; le maire a été saisi d'une demande d'ouverture de l'établissement, sans qu'il n'y ait d'ambiguïté sur ce point, qui était complète, et les avis requis ont été rendus, tous favorables, les prescriptions ou recommandations formulées ayant été réalisées ; le motif du refus, fondé sur des considérations politiques, est entaché d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en intervention enregistré le 14 janvier 2025, l'association Forum réfugiés, représentée par la Selarl Elan avocats (Me Clavagnier), demande au juge des référés :

1°) d'enjoindre au maire d'Ecully d'autoriser, au nom de l'Etat, l'ouverture du centre d'hébergement situé 19, avenue Guy de Collongue à Ecully, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard, somme fixée au regard des travaux engagés et du manque à gagner dans l'exécution du marché public résultant de sa décision implicite de rejet ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt pour agir, eu égard à son objet social et en sa qualité de titulaire du marché lui confiant la gestion du centre d'hébergement d'urgence projeté ;

- la condition d'urgence est remplie ; la métropole de Lyon est confrontée à une hausse importante d'arrivée de jeunes mineurs isolés, et n'est plus en mesure d'offrir à tous une solution d'hébergement, une vingtaine de jeunes n'ayant pu être accueillis depuis le début du mois de janvier ; l'hébergement hôtelier n'est pas adapté pour les jeunes accueillis, qui se retrouvent sans protection, soutien ni encadrement ; il est prévu au sein du centre d'hébergement projeté la présence de professionnels dédiés à l'accompagnement des jeunes, et une veille de nuit assurant une présence continue ; l'accueil de mineurs isolés dans les hôtels se fait au détriment de celui d'autres personnes fragiles ;

- il est porté une atteinte grave à l'intérêt supérieur des enfants alors que la mise à l'abri de mineurs non accompagnés constitue une obligation pour l'autorité compétente ; le refus opposé porte également atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre et au libre exercice de sa profession, puisqu'elle ne peut exécuter le marché public qui lui a été attribué par la métropole ;

- ce refus est manifestement illégal, toutes les commissions consultées ayant donné un avis favorable, la décision du maire d'Ecully relevant uniquement de considérations étrangères à la législation sur les règles de sécurité et d'accessibilité du public ; le refus est ainsi entaché d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 janvier 2025, la préfète du Rhône conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie ; en effet, aucune décision de rejet n'est née, les dispositions des articles R. 122-16 et R. 122-17 du code de la construction et de l'habitation fixant le principe d'un refus tacite au bout de quatre mois s'appliquant uniquement à l'autorisation d'effectuer les travaux, et non à l'autorisation d'ouverture de l'établissement ; les dispositions de l'article R. 143-39 du code de la construction et de l'habitation qui régissent les décisions d'autorisation d'ouverture ne fixant aucun délai au maire pour répondre, celui dispose ainsi d'un délai raisonnable à cet effet ; en tout état de cause, l'association Forum réfugiés n'a

saisi le maire que d'une demande d'autorisation d'aménager l'établissement et non de la demande d'autorisation d'ouverture prévue par les dispositions de l'article R. 143-38 du code ; en outre, et à sa demande, le maire d'Ecully a sollicité l'avis de la sous-commission d'accessibilité suite à la mise en demeure qu'elle lui a adressée ;

- en l'absence de toute demande et de toute décision, la requérante ne peut se prévaloir d'une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés dont elle fait état.

Par un mémoire en observation enregistré le 20 janvier 2025, la commune d'Ecully, représentée par la société Vedesi (Me Schmidt et Me Tissot), conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la métropole de Lyon au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la métropole de Lyon, qui n'était pas pétitionnaire, ne justifie pas d'un intérêt pour agir ; la métropole ne peut se prévaloir du principe de libre administration des collectivités territoriales, qui n'est pas remis en cause par le refus en litige ; le préjudice financier allégué n'est pas établi et doit être mis en comparaison avec les capacités financières de la métropole ; la requérante n'est pas directement affectée par la liberté fondamentale de droit à l'hébergement dont elle se prévaut, que pourraient invoquer les seules personnes devant être hébergées ; son incapacité à mener sa mission n'est pas établie ;

- les conclusions de la requête, qui ne tendent pas au prononcé de mesures provisoires, sont irrecevables ;

- la condition d'urgence caractérisée n'est pas remplie ; la métropole s'est elle-même placée dans cette situation en n'entretenant aucune action depuis la décision implicite en date du 22 novembre 2024 ; elle n'a ni donné suite à la proposition de médiation qui avait été avancée, ni saisi dans les délais les services de l'Etat pour qu'ils se substituent au maire d'Ecully, ni encore présenté au tribunal une requête au fond, assortie le cas échéant d'un référé suspension ; aucune des considérations exposées par la métropole ne permet d'établir une situation d'urgence justifiant l'intervention d'un juge dans un délai de quarante-huit-heures ; il n'est pas démontré que des mineurs se seraient effectivement trouvés en situation de vulnérabilité particulière ou même sans abri pendant une nuit ; la métropole de Lyon ne justifie pas qu'elle aurait pris des mesures suffisantes pour faire face à l'afflux de mineurs qu'elle décrit et s'est elle-même placée dans une situation d'urgence ; la métropole dispose des capacités financières suffisantes pour assurer sa compétence obligatoire ;

- aucune atteinte à une liberté fondamentale n'est démontrée ; la décision en litige n'est pas de nature à porter atteinte au principe de libre administration des collectivités, ni à l'intérêt des enfants ou au droit d'hébergement, une atteinte à ce dernier droit n'étant pas établie ; les caractéristiques évoquées du centre d'Ecully, comparées à celles d'un hébergement hôtelier ne suffisent pas à démontrer l'existence d'une atteinte à une liberté fondamentale ; le centre n'a pas vocation à assurer un hébergement pérenne mais à assurer une mission d'hébergement pour une durée maximale de cinq jours ;

- aucune décision implicite de rejet n'est née, l'association Forum réfugiés n'ayant pas, à proprement parler, déposé de demande d'autorisation d'ouverture ; aucun refus implicite n'est né ; en tout état de cause, un refus serait fondé au regard de l'inadaptation du bâtiment à la fonction qui lui est destinée, notamment à la date alléguée du refus litigieux ; l'association Forum réfugiés a demandé deux dérogations au titre des règles de sécurité incendie, ce qui fait craindre que la sécurisation des locaux ne soit pas assurée ; le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi, le maire d'Ecully se fondant sur des considérations propres à l'accueil des jeunes mineurs.

Vu :

- la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle la présidente du tribunal a désigné M. Besse, président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme Gaillard, greffière d'audience, M. Besse a lu son rapport et entendu les observations de :

- Me Le Chatelier pour la métropole de Lyon, qui a repris ses conclusions et moyens ; il a précisé en outre que la métropole de Lyon justifie d'un intérêt pour agir également en tant que propriétaire du bâtiment pour lequel est sollicitée une autorisation au titre de la législation sur les établissements recevant du public ; que la demande présentée par l'association Forum réfugiés a, dès le départ, été analysée par le service instructeur comme une demande d'ouverture du centre, ce qui a été confirmé au cours des échanges ultérieurs ; que les difficultés auxquelles elle a été confrontée pour l'accueil de jeunes mineurs se sont poursuivies depuis l'introduction de la requête, la collectivité ayant été dans l'impossibilité matérielle d'héberger tous les jeunes mineurs à plusieurs reprises ; que la commune d'Ecully ne peut lui opposer le fait que la situation actuelle résulterait de la fermeture d'un autre centre, sur la commune de Villeurbanne, alors que ce dernier a toujours constitué une solution transitoire, dans l'attente de la réalisation d'un projet par un opérateur immobilier ;
- Me Clavagnier, pour l'association Forum réfugiés, qui a précisé que l'association avait entendu déposer un mémoire en intervention et non une requête ; qu'avant la décision tacite d'acceptation, elle n'a effectué que des travaux non soumis à autorisation ;
- Me Schmidt pour la commune d'Ecully qui a repris ses conclusions et moyens, en précisant qu'à ce stade, le maire d'Ecully ne veut pas prendre la responsabilité de prendre une décision d'autorisation d'ouverture, alors que le projet n'a été accordé qu'au bénéfice de nombreuses dérogations à la réglementation sur les établissements recevant du public.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

L'association Forum réfugiés a produit une note en délibéré enregistrée le 20 janvier 2025.

La métropole de Lyon a produit une note en délibéré enregistrée le 20 janvier 2025.

Considérant ce qui suit :

1. 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 ».

2. Il résulte de l'instruction que l'association Forum réfugiés, attributaire d'un marché public de la métropole de Lyon visant à la gestion d'un centre d'hébergement d'urgence de 70 places dans des locaux appartenant à la collectivité, situés avenue Guy de Collongue à Ecully, a déposé le 22 juillet 2024 en mairie d'Ecully une demande d'autorisation de construction, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public, en vue d'effectuer des travaux puis d'ouvrir au public cet établissement. Confrontée à l'absence de délivrance d'une autorisation d'ouverture au public, la métropole de Lyon demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au maire d'Ecully d'autoriser, au nom de l'Etat, l'ouverture du centre d'hébergement.

Sur la jonction :

2. Les requêtes enregistrées sous les numéros 2500437 et 2500448 concernent le même litige. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

Sur la requête n° 2500448 :

3. Le mémoire en intervention produit par l'association Forum réfugiés à l'appui des conclusions de la métropole de Lyon a été enregistré, à tort, comme une requête distincte. En conséquence, il y a lieu d'ordonner la radiation de cette requête et le versement des pièces qui la composent dans l'instance n° 2500437.

Sur la requête n° 2500437 :

En ce qui concerne l'intervention de l'association Forum réfugiés :

4. L'association Forum réfugiés qui a déposé la demande du 22 juillet 2024 tendant à l'aménagement des locaux situés rue de Collongue à Ecully en vue de son ouverture au public, justifie d'un intérêt à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la métropole de Lyon. Par suite son intervention doit être admise.

En ce qui concerne les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

5. D'une part, aux termes de l'article L. 122-3 du code de la construction et de l'habitation : *« Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public ne peuvent être exécutés qu'après autorisation délivrée par l'autorité administrative, qui vérifie leur conformité aux règles d'accessibilité prévues à l'article L. 161-1 et, lorsque l'effectif du public et la nature de l'établissement le justifient, leur conformité aux règles de sécurité contre l'incendie prévues aux articles L. 141-2 et L. 143-2. »* Aux termes de l'article R. 122-8 de ce code : *« L'autorisation ne peut être délivrée que si les travaux projetés sont conformes : a) Aux règles d'accessibilité aux personnes handicapées prescrites, pour la construction ou la création d'un établissement recevant du public, à la section 3 du chapitre II du titre VI ou, pour l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public existant, au chapitre IV du même titre ; b) Aux règles de sécurité prescrites aux articles R. 143-1 à R. 143-21. »* En vertu des dispositions de l'article R. 122-21 du code, l'autorisation de travaux est considérée comme accordée à défaut de notification d'une décision expresse dans le délai de quatre mois, lorsque le préfet n'a pas refusé une dérogation.

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 122-5 du code de la construction et de l'habitation : « *L'ouverture d'un établissement recevant du public est subordonnée à une autorisation délivrée par l'autorité administrative après contrôle du respect des dispositions de l'article L. 161-1 et, lorsque l'effectif du public et la nature de l'établissement le justifient, des articles L. 141-2 et L. 143-2.* » L'article R. 122-5 du même code dispose : « *L'autorisation d'ouverture prévue à l'article L. 122-5 est délivrée au nom de l'Etat par l'autorité définie à l'article R. 122-7 : a) Au vu de l'attestation établie en application de l'article R. 122-30, lorsque les travaux ont fait l'objet d'un permis de construire ; b) Après avis de la commission compétente en application de l'article R. 122-6, lorsque l'établissement n'a pas fait l'objet de travaux ou n'a fait l'objet que de travaux non soumis à permis de construire. La commission se prononce après visite des lieux pour les établissements de la première à la quatrième catégorie au sens de l'article R. 143-19 ; c) Après avis de la commission de sécurité compétente, en application des articles R. 143-38 et R. 143-39./ L'autorisation d'ouverture est notifiée à l'exploitant par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.* »

7. Il résulte de ces dispositions que lorsqu'un pétitionnaire envisage de réaliser des travaux conduisant à l'aménagement d'un établissement recevant du public, il doit présenter une demande d'autorisation de travaux à l'autorité compétente, qui doit vérifier notamment si les travaux projetés sont conformes aux règles d'accessibilité aux personnes handicapées et aux règles de sécurité incendie. Par ailleurs, une fois les travaux terminés, l'autorité administrative doit délivrer une autorisation d'ouverture au public, après avis de la sous-commission départementale pour la sécurité incendie et contre les risques de panique et de la sous-commission départementale pour l'accessibilité, qui doivent vérifier notamment la conformité de l'établissement, une fois ces travaux réalisés.

8. En l'espèce, et ainsi qu'il a été dit au point 2, l'association Forum réfugiés a déposé le 22 juillet 2024 en mairie d'Ecully une demande d'autorisation de construction, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public. Il est constant qu'avant même qu'une décision tacite d'acceptation soit née le 22 novembre 2024 sur la demande d'autorisation de travaux, l'association Forum réfugiés a mené des travaux d'aménagement du bâtiment, la métropole de Lyon et l'association Forum réfugiés semblant toutefois désormais soutenir qu'il s'agissait en réalité de simples travaux d'embellissement, non soumis à autorisation. Par ailleurs, cette demande a été instruite comme une demande d'autorisation de travaux, ainsi qu'il ressort notamment des avis émis les 10 septembre 2024 et 26 septembre 2024.

9. Si la métropole de Lyon soutient que la demande du 22 juillet 2024 devait être regardée tout à la fois comme une demande d'autorisation de travaux, ayant fait l'objet d'une décision implicite d'acceptation quatre mois plus tard, et d'une demande d'autorisation d'ouverture, il ne résulte pas des pièces du dossier que cette demande ait été présentée comme telle. En tout état de cause, il résulte clairement des dispositions citées aux points 5 et 6 que ces deux demandes ne pouvaient être instruites concomitamment, la délivrance d'une autorisation d'ouverture, suite à une visite sur les lieux, visant à constater que l'établissement est effectivement propre à accueillir du public conformément aux règles en vigueur, et ne pouvant par suite être examinée qu'après l'achèvement des travaux. Il ne résulte pas de l'instruction qu'une demande explicite d'autorisation d'ouverture ait été adressée à la commune d'Ecully à l'achèvement des travaux soit apparemment en octobre 2024 et si le courrier adressé à la préfète du Rhône le 23 octobre 2024 manifeste une volonté d'obtenir une telle autorisation, il ne résulte en tout état de cause pas de l'instruction qu'une décision implicite de rejet serait née, à la date de la présente ordonnance, à l'expiration du délai de quatre mois dont se prévaut la métropole.

10. A supposer même par ailleurs que la métropole de Lyon et l'association Forum réfugiés puissent être regardées comme soutenant qu'en réalité aucune autorisation de travaux n'était requise, il ne résulte pas de l'instruction, ainsi qu'il a été dit, que la demande initiale devait être regardée, compte tenu de ses termes et des pièces produites, comme tendant à l'obtention d'une autorisation d'ouverture.

11. Ainsi, eu égard à la confusion dans la procédure administrative menée par l'association Forum réfugiés, la métropole de Lyon, dont les écritures restent imprécises sur ce point, ne caractérise pas suffisamment l'existence, à la date de la présente ordonnance, d'un refus implicite qui aurait été opposé à une demande régulièrement formulée d'ouverture au public de l'établissement. Dans ces conditions, en l'état de l'instruction et au regard de l'office du juge des référés, il ne résulte pas de l'instruction que le maire d'Ecully, agissant au nom de l'Etat, aurait pris position, même implicitement, sur cette demande, ni par suite qu'il ait pu porter une atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales dont se prévaut la métropole de Lyon.

12. Il résulte de ce qui précède que la requête de la métropole de Lyon doit être rejetée.

En ce qui concerne les frais d'instance :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions que présente sur leur fondement la métropole de Lyon, partie perdante. Les conclusions présentées sur le même fondement par l'association Forum réfugiés, simple intervenante, doivent également être rejetées. Enfin, la décision en litige devant être prise au nom de l'Etat, la commune d'Ecully n'a pas dans la présente instance la qualité de partie, mais de simple observateur. Dans ces conditions, les conclusions qu'elle présente au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête n° 2500448 est radiée du registre des requêtes du tribunal.

Article 2 : L'intervention de l'association Forum réfugiés dans l'instance n° 2500437 est admise.

Article 3 : La requête de la métropole de Lyon est rejetée.

Article 4 : Les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par l'association Forum réfugiés et la commune d'Ecully sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à la métropole de Lyon, à la préfète du Rhône et à l'association Forum réfugiés.

Copie en sera adressée à la commune d'Ecully.

Fait à Lyon, le 21 janvier 2025.

Le juge des référés,

La greffière,

T. Besse

F. Gaillard

La République mande et ordonne à la préfète du Rhône en ce qui la concerne ou 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,
Un greffier,