



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE KERVOËLEN c. FRANCE

(Requête n° 35585/97)

ARRÊT

STRASBOURG

27 mars 2001

DÉFINITIF

05/09/2001

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive

En l'affaire Kervoëlen c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. L. LOUCAIDES, *président*,

J.-P. COSTA,

W. FUHRMANN,

P. KÜRIS,

K. JUNGWIERT,

Sir Nicolas BRATZA,

M^{me} H.S. GREVE, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 21 septembre 1999, 16 janvier et 6 mars 2001,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35585/97) dirigée contre la France et dont une ressortissante de cet Etat, Marie-Marjanic Kervoëlen (« la requérante »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 17 décembre 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. R. Abraham, directeur des Affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, la requérante se plaignait de l'absence de voies de recours en droit interne contre la décision de péremption de la licence de débit de boissons qu'elle exploitait; elle y voyait également une violation de son droit au respect de ses biens. Le 1^{er} juillet 1998, la Commission (deuxième chambre) a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

4. A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 le 1^{er} novembre 1998, l'examen de l'affaire a été confié, en application de l'article 5 § 2 dudit Protocole, à la nouvelle Cour. Le Gouvernement a présenté ses observations le 18 décembre 1998 et la requérante y a répondu le 4 février 1999.

5. Par une décision du 21 septembre 1999, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable. Elle a déclaré le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 irrecevable.

6. Le 10 décembre 1999, le Gouvernement a présenté des observations complémentaires et la requérante y a répondu le 14 janvier 2000.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. La requérante était gérante de la société civile immobilière (SCI) du domaine de Keraven dont l'unique ressource était constituée par l'exploitation de « l'hostellerie » de Keraven pour laquelle elle acquit, en 1988, une licence de débit de boissons de quatrième catégorie.

8. En 1992, suite aux nuisances graves provoquées par une station d'épuration située dans la commune de Pont-Aven, la requérante décida de fermer temporairement son établissement.

9. Le 25 septembre 1995, le tribunal de grande instance de Quimper prononça l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire à l'égard de la SCI. Par jugement du 17 juin 1996, le tribunal en prononça la liquidation judiciaire. Ce jugement fut confirmé en appel le 2 juillet 1997. La requérante aurait formé un pourvoi en cassation en 1997.

10. La requérante, ainsi qu'une vingtaine d'autres riverains, engagea une procédure devant le juge administratif français afin d'obtenir la condamnation de la commune, responsable de ladite station d'épuration. En 1996, le tribunal administratif condamna la commune pour refus de signalisation.

11. A deux reprises, la requérante procéda à une déclaration d'ouverture annuelle pour son débit de boissons de quatrième catégorie auprès de l'administration des douanes. Elle déclara vouloir ouvrir son établissement pour les périodes du 17 au 24 février 1995 et du 16 au 18 février 1996.

La requérante s'acquitta régulièrement des taxes afférentes à son débit de boissons et ce, jusqu'au 21 mars 1997.

12. Parallèlement, dans un rapport daté du 16 avril 1996, la division des douanes du Finistère signalait au procureur de la République de Quimper que les licences de quatrième catégorie d'un certain nombre de débits de boissons de la région de Quimperlé n'étaient plus exploitées régulièrement.

13. Le 18 avril 1996, le procureur confia aux services de gendarmerie une mission d'enquête concernant la licence de la requérante.

14. Le 26 juillet 1996, la requérante se présenta à la gendarmerie nationale sur convocation. Les gendarmes lui signifièrent oralement la péremption de sa licence de débit de boissons depuis 1993. Il ressort du procès-verbal d'audition que la requérante déclara à cette occasion :

« Je prends connaissance que la licence de 4e catégorie qui n'est pas exploitée effectivement depuis 1993, sauf une fois par mois (...) ne peut bénéficier des

dispositions prévues par l'article 54 de la loi du 95-1125 du 4 février 1995 et tombe par conséquent sous le coup de l'article L 44 du code des débits de boissons (...) Cependant, je demande à connaître les attendus de cette décision et les possibilités de recours. Dès maintenant, je proteste et fais appel de cette décision arbitraire (...) Je tiens à préciser de nouveau que la licence n'a pu être exploitée entièrement à cause des nuisances de la station d'épuration de Pont-Aven qui font l'objet d'une vingtaine de procédures en cours. Je me trouve devant un cas de force majeure dont je demande qu'il soit pris en considération (...) »

15. Par courrier en date du 30 juillet 1996, la requérante, représentée par le Groupement de rénovation, de recherche et de réconciliation des agricultures alternatives (GRAAL), forma un recours amiable auprès du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Quimper. Elle le pria également de bien vouloir l'informer sur les voies de recours existantes afin de contester la péremption de sa licence de quatrième catégorie.

16. Par un courrier en date du 3 septembre 1996, le procureur de la République confirma la situation notifiée oralement à la requérante dans les termes suivants :

« Je ne puis que confirmer la situation qui a été notifiée à [la requérante] et qu'elle ne résulte que d'une application constante du code des débits de boissons. Celui-ci prévoit en effet que toute licence qui ne fait pendant un an l'objet d'une exploitation réelle est périmée. Ce délai a été porté à trois ans depuis 1995 mais, bien évidemment, les péremptions acquises antérieurement demeurent. Je me permets de vous joindre une copie extraite d'un ouvrage sur le droit des débits de boissons, qui a été écrit par le propre avocat du syndicat national des cafetiers et limonadiers et qui indique clairement ce qu'il faut penser des déclarations annuelles qui, dans l'esprit de certains, étaient censées faire échec à cette péremption.

Il n'y a pas de « recours amiable » ou autre prévu contre la notification de cette péremption qui n'est en réalité que la constatation d'un état de fait. Simplement, si une licence était exploitée à nouveau au delà de la péremption, l'exploitant commettrait un délit passible de poursuites correctionnelles. »

17. En réponse à cette lettre, le GRAAL adressa un nouveau courrier au procureur de la République en date du 16 septembre 1996. L'association invoqua au bénéfice de la requérante l'article L. 44 du code des débits de boissons, aux termes duquel les ouvertures annuelles, pendant la durée de la suspension d'exploitation motivée par des circonstances extérieures, ne sauraient être considérées comme des ouvertures fictives entraînant la péremption de la licence. Selon l'association, la fermeture de l'établissement de la requérante était la conséquence directe des nuisances provoquées par la station d'épuration et imputables à la commune. La péremption n'étant pas acquise, la requérante pouvait bénéficier de la loi de 1995. En cas de refus de la part du procureur, l'association demanda à celui-ci de lui indiquer si l'affaire était directement justiciable des instances européennes.

18. Par courrier en date du 4 octobre 1996, le procureur de la République confirma ses dires précédents, refusa d'accorder à la requérante le bénéfice de la loi de 1995 et lui précisa que la circonstance qu'elle se soit acquittée des droits de licence jusqu'en 1997 ne changeait rien à la situation (article 1570 du code général des impôts). Il l'avertit enfin de ce que toute nouvelle ouverture du débit de boissons serait illégale.

19. Par courrier du 20 janvier 1997, la requérante s'adressa alors au service des douanes, afin d'obtenir le remboursement des droits de licence acquittés jusqu'en mars 1997 et de s'informer sur la compétence de ce service pour prononcer la péremption d'une licence de débit de boissons.

20. Par courrier du 5 mars 1997, la recette des douanes de Quimper lui indiqua ceci :

« En réponse à votre correspondance du 20 janvier, je vous informe que l'administration des douanes n'a pas compétence pour prononcer la péremption d'une licence de débit de boissons. Cette décision relève exclusivement de Monsieur le procureur de la République à Quimper auprès duquel vous pouvez, si vous le souhaitez, faire valoir vos arguments en faveur du maintien de votre licence.

J'appelle votre attention sur le fait que la décision de péremption vous ayant été notifiée le 26 juillet 1996, la réouverture de votre débit, même pour une journée serait illicite.

En ce qui concerne votre demande de remboursement (...), j'ai le regret de vous informer qu'il ne m'est pas possible d'y donner suite. En effet, les dispositions de l'article 1570 du code général des impôts s'opposent à ce remboursement ; cet article stipule, en effet, que le droit est dû pour l'année entière jusqu'à ce que l'exploitant ait souscrit une déclaration de cessation.

21. La requérante s'informa alors des possibilités de recours existant auprès du juge administratif et civil. Les greffiers du tribunal administratif et du tribunal civil confirmèrent à la requérante leur incompétence en ce domaine.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

22. Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme

Article L. 42

« L'ouverture d'un débit de boissons à consommer sur place de troisième ou quatrième catégorie, en dehors des conditions prévues par le présent titre, sera punie d'une amende de 25 000 francs, sans préjudice des pénalités fiscales actuellement en vigueur.

La fermeture du débit sera prononcée par le jugement. »

Article L. 44

« Tout débit de boissons de deuxième, troisième, et de quatrième catégories qui a cessé d'exister depuis plus (Loi n° 95-115, 4 fév. 1995) de « trois ans » est considéré comme supprimé et ne peut plus être transmis.

Toutefois, en cas de faillite ou de liquidation judiciaire, le délai de trois ans est étendu, s'il y a lieu, jusqu'à clôture des opérations.

De même le délai de trois ans est suspendu pendant la durée d'une fermeture provisoire prononcée par l'autorité judiciaire ou administrative.

Lorsqu'une décision de justice a prononcé la fermeture définitive d'un débit de boissons, la licence de l'établissement est annulée. »

Jurisprudence

La cessation d'existence d'un débit de boissons doit s'entendre, au sens de l'article L. 44, de la cessation d'une exploitation qui, pour être régulière, doit être effective (Crim. 2 nov. 1960 : *Bull. crim.* n° 495).

Si tout débit qui a cessé d'exister depuis plus d'un an (de trois ans) est considéré comme supprimé, il n'en est pas ainsi si le débit a été ouvert et a fonctionné même temporairement pendant ce délai (Crim. 13 oct. 1970 : *Bull. crim.* n° 262), ou si la fermeture du débit a eu pour cause l'exécution de travaux subordonnée à une autorisation administrative et que, dès lors, la prolongation au delà d'un an (trois ans) de la cessation d'exploitation, due au retard apporté par l'administration à donner cette autorisation, constitue une circonstance assimilable à la force majeure (Crim. 18 juin 1958 : *Bull. crim.* n° 469).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

23. La requérante dénonce l'absence de contrôle de légalité de la péremption de sa licence et invoque l'article 6 § 1 de la Convention aux termes duquel

« Tout personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

24. La requérante attribue la responsabilité de sa baisse d'activité professionnelle aux nuisances provoquées par la station d'épuration et considère que cette circonstance constituait un cas de force majeure –

expliquant la quasi-cessation de l'exploitation – et devant la prémunir de la péremption de sa licence de débit de boissons.

25. De l'avis du Gouvernement, aucune « contestation » au sens de l'article 6 de la Convention n'a pu surgir dans la présente espèce, s'agissant d'une simple constatation de la péremption d'une licence. Il fait valoir que la requérante proteste contre la constatation de ladite péremption par le procureur de la République et de l'avertissement donné par ce dernier sur les risques de poursuite pénale si elle continuait à exploiter son débit de boissons : il ne s'agirait pas d'une décision juridictionnelle interdisant à la requérante d'exploiter sa licence mais bien d'un simple avertissement. La seule procédure au sens de la jurisprudence des organes de la Convention qui pourrait conduire à l'applicabilité de l'article 6 est celle qui se serait déroulée devant le tribunal correctionnel pour apprécier les éléments de fait et de droit ayant conduit à la péremption de la licence et donc à l'ouverture illicite ou non du débit de boissons. Ainsi, la simple constatation de fait de la péremption ne lierait pas l'autorité judiciaire appelée éventuellement à statuer ultérieurement. Faisant référence à l'arrêt *Van Marle* et autres c. Pays-Bas du 26 juin 1986 (série A n° 101, p. 12, § 36), le Gouvernement en conclut que la constatation de la péremption par le procureur de la République « s'éloigne tant de la tâche normale d'un juge que les garanties de l'article 6 ne sauraient viser des différends sur pareille matière ».

26. A supposer même qu'il y ait une contestation, le Gouvernement considère que l'issue de la procédure en question n'était pas déterminante pour le droit en cause. En effet, depuis la liquidation judiciaire de la SCI du domaine de Keraven prononcée en 1996 (confirmée par la cour d'appel le 2 juillet 1997), la requérante n'exploite plus « l'hostellerie » pour laquelle elle avait acquis la licence de débit de boissons et, à la différence de l'affaire *Tre Traktörer AB* c. Suède (arrêt du 7 juillet 1989, série A n° 159, § 43), on ne peut donc considérer que la péremption de la licence « eut des incidences négatives sur le fonds de commerce et la valeur du restaurant ». Le Gouvernement soutient que la liquidation judiciaire de la société de la requérante fut notamment prononcée en raison du montant du passif alors même qu'à l'époque celle-ci ne s'était pas vu opposer la péremption de sa licence. Par conséquent, l'existence de la licence dont bénéficiait la requérante fut sans incidence sur l'impossibilité constatée par les tribunaux de continuer à exploiter l'hostellerie.

27. La Cour rappelle que dans l'arrêt *Tre Traktörer AB* c. Suède précité, elle a considéré qu'une licence de débit de boissons « avait attribué à la requérante – sauf révocation – un « droit » sous la forme de la faculté de vendre des boissons alcoolisées (...) selon les modalités précisées par elle et par la loi de 1977 » qui définit les conditions du retrait de pareille licence prononcé par une autorité administrative (voir § 39). La Cour constate qu'à la différence de l'affaire *Tre Traktörer AB*, les faits de l'espèce concernent la péremption d'une licence de débit de boissons – qui fait suite à la

cessation d'exploitation de celle-ci – et non le retrait d'une telle licence. Ainsi, et avec le Gouvernement, la Cour estime devoir s'interroger sur le point de savoir si la « procédure » ayant abouti à la péremption de la licence a emporté « décision » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention sur le droit en question (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Fayed c. Royaume-Uni du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, p. 46-47, §§ 58 à 61).

28. La Cour relève qu'aux termes de l'article L. 44 du code des débits de boissons, tout débit de boissons qui a cessé d'exister depuis plus de trois ans (un an avant la loi de 1995) est considéré comme supprimé et ne peut plus être transmis. Tout en relevant que cette législation ménage en la matière une large liberté d'appréciation, la Cour observe de la pratique, telle qu'elle résulte du cas d'espèce, que la péremption de la licence n'est pas prononcée par une décision d'une autorité administrative ou judiciaire mais qu'elle s'impose car résulte d'une constatation de fait. En effet, c'est après une enquête de la gendarmerie nationale que la péremption a été signifiée à l'intéressée, l'enquête ayant eu pour finalité de vérifier l'effectivité de l'exploitation de sa licence, et cette signification n'est entachée d'aucune appréciation mais se borne à constater la cessation d'exploitation et la suppression consécutive de ladite licence.

La Cour voit dans ce système une différence avec l'affaire *Tre Traktörer AB* précitée, où il s'agissait d'une décision administrative de retrait de licence dont le titulaire ne pouvait pas contester la légalité devant un juge.

29. Compte tenu de ces éléments, les communications du procureur en date des 3 septembre et 4 octobre 1996 ne peuvent être analysées comme des « décisions », mais comme de simples avertissements, mettant l'exploitant en garde sur les risques d'une réouverture du débit, en connaissance de cause, qui constituerait une ouverture illicite susceptible d'être sanctionnée en application de l'article L. 42 du code des débits de boissons.

30. Eu égard à ce qui précède, la simple constatation par le procureur de la péremption de la licence de la requérante ne saurait passer pour avoir « décidé » du droit de la requérante au maintien de sa licence, aux fins de l'article 6 § 1. La Cour en conclut que la cause de la requérante n'était pas de nature à faire jouer l'article 6 § 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

31. La requérante a prétendu aussi ne pas avoir de « recours effectif » devant une instance nationale pour trancher la contestation litigieuse. Elle invoque l'article 13 de la Convention qui se lit ainsi :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale alors même

que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

32. Le Gouvernement réitère que l'avertissement donné par le procureur de la République n'est pas une décision juridictionnelle et qu'il est donc insusceptible de recours au sens de l'article 13 de la Convention.

33. La Cour a estimé que la constatation de la péremption de la licence de la requérante n'appelait pas l'application de l'article 6 § 1. Les raisons de ce constat amènent également à conclure à l'inexistence d'un grief défendable au sens de la Convention et, en conséquence, à l'absence de droit à un recours au titre de l'article 13.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

Dit, par six voix contre une, que les articles 6 § 1 et 13 de la Convention ne sont pas applicables en l'espèce.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 27 mars 2001 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

S. DOLLÉ
Greffière

L. LOUCAIDES
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux article 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente de M. Loucaides.

L.L.
S.D.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE LOUCAIDES

Je suis en désaccord avec la majorité en l'espèce. Son arrêt se fonde essentiellement sur le motif que voici : la péremption de la licence de débit de boissons dont la requérante était titulaire ne résulta pas d'une décision administrative ou judiciaire, mais d'une constatation de fait qui, de par la loi, entraînait la péremption de la licence. A mon sens, dans toutes les affaires comme celle-ci où le constat de fait à prendre en compte prête à contestation et où un autre constat (ou d'autres constats) conduisant à des conclusions juridiques différentes, soit par suite d'une interprétation différente des mêmes faits et de leurs effets juridiques soit grâce à une instruction plus complète, est (sont) parfaitement défendable(s), pareille distinction ne devrait nullement jouer.

En l'occurrence, l'acquisition de sa licence donnait à la requérante un « droit » de vendre des boissons alcoolisées (arrêt *Traktörer AB* du 7 juillet 1989, série A n° 159, p. 17, § 39) en vertu de la législation applicable. L'article L44 du code des débits de boissons dispose que tout débit de boissons qui a cessé d'exister depuis plus d'un an (trois ans depuis la loi de 1995) est considéré comme supprimé. Toutefois, d'après la jurisprudence, l'ouverture temporaire d'un débit de boissons ou un cas de force majeure peuvent permettre de suspendre ou d'éviter la péremption de la licence.

Une enquête à laquelle les gendarmes procédèrent sur les instructions du procureur de la République avait abouti à la constatation de fait que la requérante n'exploitait plus effectivement sa licence depuis 1993, sauf une fois par mois, et c'est pourquoi la licence fut considérée comme périmée. La requérante s'éleva contre cette constatation au motif que c'était en réalité une grave nuisance causée par une station d'épuration qui l'avait empêchée d'exploiter sa licence. Elle invoqua à ce titre la force majeure et elle demanda que la constatation relative à la péremption de sa licence fût reconsidérée. Le procureur de la République confirma alors à l'intéressée la situation qui lui avait été notifiée et l'informa que si elle continuait à exploiter sa licence, elle commettrait un délit passible de poursuites correctionnelles.

J'estime que dans les circonstances de l'espèce, il existait une contestation réelle sur le droit de la requérante d'exploiter sa licence, contestation qui découlait d'une divergence de vues entre la requérante et les autorités quant à l'interprétation à donner à la situation de fait pertinente et à ses conséquences juridiques. Cette contestation avait trait aux droits de caractère civil de la requérante.

A la lumière des faits de la cause, la requérante devait selon moi avoir accès à une voie de recours judiciaire, en vertu de l'article 6 de la Convention, sous forme d'un jugement déclaratoire ou autre qui eût décidé

de la constatation ou de l'interprétation à déduire de la situation de fait pertinente et qui serait déterminante pour les droits juridiques de la requérante au regard de la législation applicable. Or l'intéressée ne disposait pas d'une telle voie de recours. La proposition selon laquelle la requérante pouvait continuer à exploiter sa licence et voir alors une juridiction répressive décider *a posteriori* de ses droits dans le cadre de poursuites correctionnelles dirigées contre elle pour avoir exploité son débit de boissons n'évoque pas, je pense, une possibilité équivalant au recours judiciaire que l'article 6 de la Convention envisage.

C'est pourquoi je conclus à la violation de l'article 6 de la Convention.