

SUR LA RECEVABILITÉ
de la requête N° 23651/94
présentée par Juan-Marcel CAZORLA
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième
Chambre), siégeant en chambre du conseil le 27 juin 1996 en présence
de

M. H. DANELIUS, Président
Mme G.H. THUNE
MM. G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY
P. LORENZEN
E. BIELIUNAS

Mme M.-T. SCHOEPFER, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 10 janvier 1994 par Juan-Marcel
CAZORLA contre la France et enregistrée le 10 mars 1994 sous le N° de
dossier 23651/94 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de
la Commission ;

Vu la décision de la Commission, en date du 6 avril 1995, de
communiquer la requête au regard du grief tiré de l'équité de la
procédure devant le Conseil d'Etat, de l'ajourner quant au grief tiré
de l'équité des décisions des juridictions administratives et de la
déclarer irrecevable pour le surplus ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le
5 septembre 1995 et les observations en réponse présentées par le
requérant le 29 février 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité française, est né en 1929 en
Algérie. Il exerce actuellement la profession de boulanger-pâtissier
à Saint-Hilaire-du-Rosier (38).

Les faits, tels qu'ils ont été présentés par les parties, peuvent
se résumer comme suit.

Le requérant, qui exploite une boulangerie-croissanterie sur la
place principale du village de Saint-Hilaire-du-Rosier, avait décidé
d'ouvrir sa boulangerie la nuit. L'afflux de la clientèle entraîna des
plaintes pour nuisances sonores.

Cité devant le tribunal de police pour tapage nocturne et émissions de bruits gênants, le requérant fut relaxé par jugement du tribunal de police de Saint-Marcellin du 5 décembre 1991.

Suite à une pétition du voisinage et à la demande de la gendarmerie, le maire prit, le 17 juin 1991, un arrêté par lequel il édictait un certain nombre de mesures de police afin de préserver la tranquillité publique. Parmi ces mesures fut décidée l'interdiction de la vente à la boulangerie-croissanterie, de 22 heures à 6 heures du matin, "compte tenu des bruits nocturnes provoqués par les clients".

Le requérant, qui s'était endetté pour s'équiper et répondre à l'importante demande engendrée par l'ouverture nocturne de son commerce, considéra que celui-ci était menacé et déféra l'arrêté en annulation devant le tribunal administratif. Dans ses conclusions, enregistrées au greffe du tribunal le 9 août 1991, il invoquait l'atteinte portée à la liberté du commerce et de l'industrie.

Par jugement du 6 mai 1992, le tribunal administratif de Grenoble rejeta la requête du requérant. Il fit valoir qu'il appartenait au maire en vertu des pouvoirs qu'il tenait de l'article L. 131-2 du Code des Communes, de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux inconvénients qui pouvaient résulter, au regard de l'ordre public, de l'exercice du commerce ; qu'il ressortait des pièces du dossier que l'ouverture nocturne de la boulangerie du requérant entraînait des troubles sérieux à la tranquillité publique ; que dans ces conditions le maire n'avait pas excédé ses pouvoirs en décidant d'interdire l'ouverture de la boulangerie du requérant de 22 heures à 6 heures du matin ; qu'en outre, la fixation des horaires susmentionnés n'était pas de nature, par sa limitation dans le temps, à porter une atteinte excessive aux intérêts des usagers de ce commerce.

Le requérant saisit le Conseil d'Etat devant lequel il était représenté par un avocat aux conseils. Sa requête sommaire et son mémoire complémentaire furent enregistrés au secrétariat du Conseil d'Etat le 16 juillet 1992 et le 16 novembre 1992.

Dans ce dernier mémoire, le requérant sollicitait le sursis à exécution et l'annulation de l'arrêté municipal, l'octroi d'une somme de 9 000 F au titre des frais irrépétibles, par application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991. Au fond, il soutenait que l'arrêté attaqué était illégal dans la mesure où il interdisait une activité qui n'était pas directement à l'origine des atteintes à la tranquillité publique, que l'interdiction d'exercer son activité entre 22 heures et 6 heures portait une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie et que l'exécution de l'arrêté lui causait un préjudice difficilement réparable.

Dans le mémoire en réplique déposé par l'avocat du requérant au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 27 mai 1993, cette somme fut portée à 14 000 F. Dans ce mémoire de neuf pages, le requérant revenait sur la présentation des faits donnée par la défense qui, selon lui, comportait de graves inexactitudes, répondait aux moyens de droit présentés par la défense en apportant de nouvelles références jurisprudentielles et produisait en annexe diverses pièces.

Par arrêt du 7 juillet 1993, notifié le 19 juillet 1993, le Conseil d'Etat confirma la décision des premiers juges.

La copie notifiée au requérant ne renvoyait dans ses visas qu'à la requête sommaire et au mémoire complémentaire du requérant tendant à voir condamner la commune "à lui verser la somme de 9 000 F".

L'original signé du président, du rapporteur et du secrétaire, produit par le Gouvernement dans ses observations devant la Commission, renvoie dans ses visas à l'ensemble des mémoires des parties dont "le mémoire en réplique, enregistré au secrétariat du contentieux du

Conseil d'Etat le 27 mai 1993, présenté par M. Cazorla ; il tend aux mêmes fins que la requête et porte à 14 000 F la somme demandée au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991".

Le Conseil d'Etat déclara ce qui suit :

"aucun texte ni aucun principe ne s'opposait à ce que le maire prît une mesure d'interdiction à l'égard d'une activité qui, sans être en elle-même contraire à la tranquillité publique, était à la source des troubles que la loi lui fait obligation de réprimer ; (...) que l'interdiction attaquée, qui ne porte que sur une tranche horaire déterminée, ne présente pas le caractère d'une interdiction générale et absolue ; que l'objectif visé par le maire, qui était d'empêcher les bruits troublant le repos des habitants, ne pouvait être atteint par une mesure moins contraignante ; qu'en prenant pour ce motif l'arrêté attaqué, le maire n'a pas porté une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie (...)".

Le Conseil d'Etat se prononça sur les "conclusions tendant à l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991" et déclara que ces dispositions faisaient obstacle à ce que la défenderesse qui n'était pas la partie perdante soit condamnée à verser au requérant "la somme qu'il demande au titre des frais irrépétibles".

La copie de l'arrêt fut notifiée au requérant le 27 juillet 1993.

GRIEFS

1. Le requérant se plaint de ce que le Conseil d'Etat n'aurait pas pris en considération le mémoire en réplique déposé par son conseil le 27 mai 1993. Il se fonde sur les distorsions entre le montant des frais irrépétibles réclamés dans son mémoire en réplique enregistré au secrétariat du Conseil d'Etat le 27 mai 1993 et celui repris dans l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 7 juillet 1993. Il invoque la violation des articles 6 par. 1 et 14 de la Convention.

2. Sous l'angle des mêmes articles, le requérant se plaint du fait que les juridictions administratives auraient privilégié la thèse du maire, auteur de l'arrêté litigieux, dans la mesure où elles n'auraient pas pris en compte la mesure de relaxe dont il avait bénéficié.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 10 janvier 1994 et enregistrée le 10 mars 1994.

Le 6 avril 1995, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés de l'absence d'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat et l'a déclarée irrecevable pour le surplus.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 5 septembre 1995, après prorogation du délai imparti, et le requérant y a répondu le 29 février 1996.

Le 24 octobre 1995, la Commission a décidé d'accorder au requérant le bénéfice de l'assistance judiciaire.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de ce que le Conseil d'Etat n'aurait pas pris en considération le mémoire en réplique déposé par son conseil le 27 mai 1993. Il invoque la violation des articles 6 par. 1 et 14 (art. 6-1, 14) de la Convention.

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention dispose :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)"

L'article 14 (art. 14) de la Convention garantit le principe de non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention.

Le Gouvernement défendeur soutient à titre principal que les dispositions de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention ne sont pas applicables à la procédure en cause.

En premier lieu, il estime que la procédure ne portait pas sur une contestation "sérieuse" relative à un "droit". Selon lui, le requérant ne disposait d'aucun droit à l'ouverture de son commerce la nuit, vu le large pouvoir d'appréciation dont disposent les autorités compétentes pour faire respecter les exigences de tranquillité publique.

En second lieu, le Gouvernement indique que la procédure ne portait ni sur un "droit" ni, a fortiori, sur un "droit de caractère civil". Il soutient que l'interdiction n'a pas constitué un obstacle à la poursuite de son activité commerciale. Il souligne que l'interdiction a été prise par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police municipale (article L. 131-2 du Code des Communes), de sorte que les aspects de droit public du litige sont prédominants.

Le requérant réplique que la nature de l'autorité compétente, en l'espèce, le maire agissant au titre de l'exercice de ses pouvoirs de police, importe peu dès lors que l'issue de la procédure est déterminante pour un droit de "caractère civil".

Il soutient que tel est le cas en l'espèce, dans la mesure où l'interdiction a porté atteinte à l'exercice de sa profession et de son activité commerciale, à ses droits patrimoniaux (baisse du chiffre d'affaire) et à la libre disposition et jouissance de ses biens.

La Commission rappelle que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention ne vaut que pour les "contestations réelles et sérieuses" relatives à des droits et obligations de caractère civil que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne ; il n'assure par lui-même aux "droits et obligations" (de caractère civil) aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique des Etats contractants. La "contestations" peut porter aussi bien sur l'existence même d'un droit que sur son étendue ou ses modalités d'exercice ; enfin l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour un tel droit (Cour eur. D.H., arrêt *Tre Traktörer AB* du 7 juillet 1989, série A n° 159, p. 17, par. 37).

La Commission note que le requérant a pris lui-même la décision d'ouvrir son commerce la nuit sans solliciter d'autorisation à cet effet. Il ressort toutefois des faits que le requérant a pu ouvrir son commerce la nuit sans enfreindre les lois, seules les conséquences de cette ouverture nocturne sur la tranquillité publique justifiant l'interdiction municipale. Il est vrai qu'en cette matière, les autorités administratives disposent d'un certain pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Elles peuvent ainsi prendre "toutes mesures nécessaires". Toutefois, en l'absence de définition plus précise (voir arrêt *H. c/Belgique* du 30 novembre 1987, série A n° 127-B, p. 32, par. 43) et considérant que les autorités auraient ainsi pu opter pour une solution moins sévère (voir arrêt *Tre Traktörer AB*, précité, p. 18, par. 42), la Commission est d'avis que le requérant pouvait soutenir de manière défendable qu'il pouvait continuer à ouvrir

son commerce la nuit.

Sur le caractère civil du droit, la Commission rappelle que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) joue indépendamment de la qualité des parties comme de la nature de l'autorité compétente. En l'espèce, il relève que l'interdiction a eu des incidences négatives sur le commerce du requérant. En outre, celui-ci accomplit une activité commerciale privée, à des fins lucratives et sur la base de contrats conclus entre eux et les clients (voir arrêt *Tre Traktörer AB*, précité, p. 19, par. 43). Aussi, les aspects de droit public soulevés par le Gouvernement ne suffisent pas à exclure l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le requérant se plaint que le Conseil d'Etat n'aurait pas pris en compte son mémoire en réplique produit le 27 mai 1993 et portant à 14.000 F. la somme demandée au titre des frais irrépétibles. Il se fonde sur l'absence de mention de ce mémoire dans les visas de l'arrêt qui lui a été notifié.

Le Gouvernement fournit copie de l'original de l'arrêt du Conseil d'Etat (minute qui fait foi), lequel mentionne la totalité des mémoires échangés et notamment le mémoire en réplique du requérant du 27 mai 1993. Le Gouvernement en conclut que le Conseil d'Etat a pris en compte l'ensemble des conclusions et moyens.

Le requérant estime que la production de l'original de l'arrêt visant expressément l'ensemble des mémoires, dont son mémoire en réplique du 27 mai 1993, ne suffit pas à conclure qu'il a bénéficié d'un procès équitable.

Il indique en effet que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) garantit que les moyens invoqués par les parties ont effectivement été pris en compte par le juge sur lequel pèse une obligation de motivation. Or il indique que la motivation de l'arrêt du Conseil d'Etat ne fait pas référence aux moyens qu'il a invoqués dans son mémoire en réplique du 27 mai 1993. Il ajoute que l'on ne peut montrer a posteriori que le mémoire en réplique a bien été examiné par le juge.

La Commission rappelle sa jurisprudence selon laquelle "il est essentiel que le tribunal ne méconnaisse pas le droit (d'une) partie à être entendue ni à voir son argumentation examinée, même si cet examen ne se traduit pas en termes explicites dans la décision finale (voir N° 10153/82, déc. 13.10.86, D.R. 49 p. 82).

La Commission relève en l'espèce qu'il ressort des visas de l'original de l'arrêt du Conseil d'Etat litigieux que le mémoire en réplique déposé le 27 mai 1993 a été examiné par le juge. Le requérant est toutefois d'avis que le Conseil d'Etat devait répondre aux moyens invoqués dans son mémoire en réplique pour satisfaire à l'obligation de motivation garantie par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

La Commission note que si l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention oblige les tribunaux à motiver leurs décisions, il ne peut pas se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument (voir Cour eur. D.H., arrêt *Van de Hurk c/Pays-Bas*, série A n° 288, p. 20, par. 61). L'étendue de ce devoir peut varier selon la nature de la décision. Il faut, en outre, tenir compte notamment de la diversité de moyens qu'un plaideur peut soulever en justice et des différences dans les Etats contractants en matière de dispositions légales, coutumes, conceptions doctrinales, présentation et rédaction des jugements et arrêts. C'est pourquoi la question de savoir si un tribunal a manqué à son obligation de motiver découlant de l'article 6 (art. 6) de la Convention ne peut s'analyser qu'à la lumière des circonstances de l'espèce (voir Cour eur. D.H., arrêts *Ruiz Torija* et *Hiro Balani c/Espagne* du 9 décembre 1994, série A n° 303-A et B,

respectivement, p. 12, par. 29 et p. 29, par. 27).

En l'espèce, la Commission relève, à la lecture de l'arrêt du Conseil d'Etat, que celui-ci a répondu aux moyens essentiels présentés par le requérant et que le mémoire en réplique ne contenait pas de moyen nouveau exigeant une réponse "spécifique et explicite" au regard de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (voir, a contrario, arrêt Hiro Balani c/Espagne précité, p. 30, par. 28).

Dans ces circonstances, la Commission ne décelé, en l'espèce, aucune apparence de violation du droit à un procès équitable, et en particulier du droit à voir sa cause examinée et du droit à une décision motivée, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Elle n'aperçoit également aucune apparence de violation de cet article combiné avec l'article 14 (art. 6-1+14) de la Convention.

Il s'ensuit que le grief doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé, par application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Sous l'angle des articles 6 par. 1 et 14 (art. 6-1, 14) de la Convention, le requérant se plaint du fait que les juridictions administratives auraient privilégié la thèse du maire, auteur de l'arrêté litigieux, dans la mesure où elles n'auraient pas pris en compte la mesure de relaxe dont il avait bénéficié.

La Commission rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle elle a pour seule tâche, conformément à l'article 19 (art. 19) de la Convention, d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties Contractantes, et n'est pas compétente pour examiner une requête relative à des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction nationale, sauf si et dans la mesure où ces erreurs lui semblent susceptibles d'avoir entraîné une atteinte aux droits et libertés garantis par la Convention (N° 21283/93, déc. 5.4.94, D.R. 77-B p. 81). Par ailleurs, l'application et l'interprétation du droit interne sont en principe réservées à la compétence des juridictions nationales (N° 10153/82, déc. 13.10.86, D.R. 49 p. 67).

En l'espèce, la Commission relève que le requérant a bénéficié d'une procédure contradictoire au cours de laquelle il a pu soumettre les arguments qu'il a jugés utiles à la défense de ses intérêts. Le fait qu'il soit en désaccord avec les décisions internes ne saurait suffire, de l'avis de la Commission, à conclure au caractère inéquitable de la procédure. Elle note en outre que les procédures administratives et pénales sont indépendantes. Elle n'aperçoit également aucune apparence de violation de cet article combiné avec l'article 14 (art. 19+14) de la Convention.

Il s'ensuit que le grief doit également être rejeté comme étant manifestement mal fondé, par application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,

DECLARE LE SURPLUS DE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la
Deuxième Chambre

(M.-T. SCHOEPFER)

Le Président de la
Deuxième Chambre

(H. DANELIUS)