



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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 35585/97
présentée par Marie Marjanic KERVOËLEN
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en chambre
le 21 septembre 1999 en présence de

Sir Nicolas Bratza, *président*,
M. J.-P. Costa,
M. L. Loucaides,
M. P. Kūris,
M^{me} F. Tulkens,
M. K. Jungwiert,
M^{me} H.S. Greve, *juges*,

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

Vu l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés
fondamentales ;

Vu la requête introduite le 17 décembre 1996 par Marie Marjanic Kervoëlen contre la
France et enregistrée le 9 avril 1997 sous le n° de dossier 35585/97 ;

Vu les rapports prévus à l'article 49 du règlement de la Cour ;

Vu les observations présentées par le gouvernement défendeur le 18 décembre 1998 et
les observations en réponse présentées par la requérante le 4 février 1999 ;

Après en avoir délibéré ;

Rend la décision suivante :

Commented [Note1]: Ne pas oublier de bloquer le texte avec Alt+B pour éviter que les informations en zones grisées disparaissent.

Commented [Note2]: Ne mettre que les initiales si non public ; prénom et, en majuscules, le nom de famille ; nom corporatif en majuscules ; pas de traduction des noms collectifs.

Commented [Note3]: Première lettre du pays en majuscule. Mettre l'article selon l'usage normal de la langue.

EN FAIT

La requérante, de nationalité française, née en 1933, est gérante d'hôtellerie et réside à Pont-Aven.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

La requérante était gérante de la 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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.

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.

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. »

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.

Par courrier en date du 4 octobre 1996, le procureur de la République confirma de nouveau la décision notifiée à la requérante et refusa de lui accorder le bénéfice de la loi de 1995, le fait que la requérante se soit acquittée de ces droits jusqu'en 1997 ne changeant rien à la situation. Il précisa également que toute nouvelle ouverture du débit de boissons serait illégale.

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.

Par courrier du 5 mars 1997, la recette des douanes de Quimper lui indiqua que seul le procureur de la République était compétent pour prononcer une telle péremption et que les droits ne pouvaient pas lui être remboursés, conformément à l'article 1570 du code général des impôts, lequel dispose que le droit est dû pour l'année entière jusqu'à ce que l'exploitant ait souscrit une déclaration de cessation.

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.

B. Droit et pratique internes pertinents

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

L'article L. 44 dispose :

« 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).

GRIEFS

1. La requérante se plaint de ce que le droit français ne lui offre pas la possibilité de faire contrôler par un tribunal la péremption de sa licence de débit de boissons. Elle invoque les articles 6 § 1 et 13 de la Convention.
2. Par ailleurs, la requérante soutient qu'elle est victime d'une violation de son droit au respect de ses biens. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1.

PROCÉDURE

La requête a été introduite le 17 décembre 1996 et enregistrée le 9 avril 1997.

Le 1^{er} juillet 1998, la Commission européenne des Droits de l'Homme a décidé de porter les griefs tirés des articles 6 et 13 de la Convention, ainsi que de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, à la connaissance du gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête. Elle a déclaré la requête irrecevable pur le surplus.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 18 décembre 1998, après prorogation du délai imparti, et la requérante y a répondu le 4 février 1999.

En vertu de l'article 5 § 2 du Protocole n° 11, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998, l'affaire est examinée par la Cour européenne des Droits de l'Homme à partir de cette date.

EN DROIT

1. La requérante se plaint de ce que le droit français ne lui offre pas la possibilité de faire contrôler par un tribunal la péremption de sa licence de débit de boissons. Elle invoque les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, lesquels disposent notamment :

Article 6 § 1

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

Article 13

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente 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. »

Quant au grief tiré de l'article 6 § 1, le Gouvernement soutient, à titre principal, qu'aucune contestation n'a surgi concernant un droit de caractère civil. La requérante se limiterait en effet à protester contre la simple constatation par le procureur de la péremption de sa licence et de l'avertissement que celui-ci lui donna quant à l'éventualité 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 ne sauraient viser des différends sur pareille matière ».

A titre subsidiaire, le Gouvernement affirme 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'exploiterait plus « l'hostellerie » pour laquelle elle avait acquis en 1991 la licence de débit de boissons dont la péremption a été constatée. Elle ne pouvait donc faire valoir que le maintien de la licence figurait parmi les principales conditions de la poursuite de ses activités.

Enfin, à titre très subsidiaire, le Gouvernement considère le grief manifestement mal fondé. Il estime que si la requérante avait fait le choix de maintenir son débit de boissons ouvert indépendamment de l'avertissement du procureur, le litige aurait alors relevé des juridictions répressives compétentes pour apprécier l'ensemble des motifs invoqués au soutien de la décision de réouverture ainsi que le bien-fondé des poursuites. La requérante aurait alors pu faire valoir ses arguments tendant à démontrer l'existence d'un cas de force majeure l'ayant empêchée de procéder à l'ouverture normale de son débit de boissons. Le Gouvernement considère en effet qu'on ne saurait lui reprocher le refus de la requérante de maintenir son établissement ouvert, alors qu'elle estimait que sa licence était encore valable. Adoptant le raisonnement de la Cour dans l'arrêt Malige c. France du 23 septembre 1998 (*Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII, § 50), il estime, *mutatis mutandis*, que le contrôle de la péremption de la licence se serait trouvé incorporé dans la décision pénale que la juridiction aurait pu être amenée à prononcer si la requérante avait souhaité maintenir son établissement ouvert, sans qu'il soit nécessaire de prévoir un contrôle séparé supplémentaire de pleine juridiction pour trancher le problème de la péremption de la licence.

Quant au grief tiré de l'article 13 de la Convention, le Gouvernement rappelle que l'avertissement donné par le procureur n'est pas une décision juridictionnelle et qu'il est donc insusceptible de recours au sens de l'article 13 de la Convention. En outre, la requérante aurait pu bénéficier d'un véritable contrôle juridictionnel si elle avait continué à exploiter son débit de boissons en estimant que des raisons de force majeure l'avaient empêchée de procéder à une ouverture régulière de son débit de boissons.

La requérante combat les thèses du Gouvernement. En particulier, elle considère abusif de lui demander d'exploiter illégalement sa licence, c'est à dire après la décision de péremption, pour avoir accès à un tribunal et contester ladite décision. La requérante réitère ses affirmations : l'impossibilité d'exploiter correctement sa licence n'aurait résulté que des nuisances provoquées par la station d'épuration et imputables à la commune. Or ces circonstances n'ont pu être considérées comme un cas de force majeure en l'absence de tout recours contre la décision « régaliennne » du procureur.

La Cour estime que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui nécessitent un examen au fond. Dès lors, il ne saurait être déclaré manifestement mal fondé en application de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour constate en outre qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

2. La requérante soutient qu'elle est victime d'une violation de son droit au respect de ses biens. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1, lequel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A titre principal, le Gouvernement soutient que l'article 1 du Protocole n° 1 est inapplicable en l'espèce. Il relève que le maintien de la licence ne figurait pas parmi les conditions principales de la poursuite de l'activité de la requérante, car cette dernière serait dans l'impossibilité d'exploiter « l'hostellerie » pour laquelle elle avait acquis sa licence. Des lors, le Gouvernement estime que la constatation de la péremption n'a pas eu « d'incidences négatives sur le fonds de commerce et la valeur du restaurant » (*a contrario* arrêt *Tre Traktörer Aktiebolag c. Suède*, série A n° 159, p. 21, § 53).

A titre subsidiaire, le grief serait manifestement mal fondé. A supposer que la Cour considère la licence de débit de boissons de la requérante comme un bien, le Gouvernement soutient que la notification de la péremption ne saurait s'analyser en une privation de propriété et que la mesure de réglementation de l'usage de la licence répondrait aux exigences du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

En particulier, en l'absence de décision juridictionnelle interdisant à la requérante d'exploiter à nouveau son établissement, la seule notification du procureur ne pourrait constituer une ingérence dans l'usage des biens de la requérante. En outre, le Gouvernement rappelle que la Cour a considéré dans l'arrêt *Tre Traktörer Aktiebolag* précité que le retrait de la licence autorisant à servir des boissons ne pouvait s'analyser en une privation de propriété au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (arrêt précité, p. 22, § 55).

Enfin, le Gouvernement rappelle que la règle de la péremption s'inscrit dans le cadre général de la réglementation des débits de boissons motivée par la protection de la santé publique et la volonté de limiter le nombre de débits. Se fondant sur la volonté implicite du propriétaire du débit de boissons, la mesure de péremption telle que prévue par la loi apparaît établir un juste équilibre entre l'intérêt général de la société et les intérêts économiques des individus.

La requérante considère que la privation de sa licence, « bien » personnel, est une spoliation de propriété. Elle fait valoir qu'elle n'a pu participer à la création d'un nouveau pôle touristique dans la commune en raison de la perte illégale du titre dont elle était titulaire.

La Cour rappelle qu'elle a déjà été appelée à examiner, dans l'arrêt *Tre Traktörer Aktiebolag* précité, si le retrait d'une licence de débit de boissons constituait une atteinte à l'article 1 du Protocole n° 1 (voir également *mutatis mutandis* l'arrêt *Fredin c. Suède* du 18 février 1991, série A n° 192, p. 14, § 40). En particulier, elle considéra que « le maintien de la licence figurait parmi les conditions principales de la poursuite des activités de la requérante et que son retrait eut des incidences négatives sur le fonds de commerce et la valeur du restaurant ».

La Cour note qu'à partir de 1992 la requérante cessa d'exploiter l'hôtel pour lequel elle avait acquis une licence. A la date de la notification de la péremption de sa licence, soit le 26 juillet 1996, la requérante n'avait ouvert son débit de boissons que deux fois, pour des périodes extrêmement brèves. Elle observe également que la législation française (article L. 44 du code des débits de boissons) énonce que tout débit qui a cessé d'exister depuis plus de trois ans (un an avant la loi du 4 février 1995) doit être considéré comme supprimé et, enfin, selon une jurisprudence constante, que la cessation d'existence d'un débit de boissons doit s'entendre de la cessation d'exploitation.

La Cour rappelle les limites de sa compétence en matière de contrôle du respect du droit interne (arrêt *Tre Traktörer Aktiebolag* précité, p. 23, § 58). La décision de péremption ne lui paraît cependant pas contraire au droit français dans la mesure où il ressort effectivement des allégations des parties que la licence n'était plus exploitée depuis plusieurs années. Il apparaît dès lors difficile de considérer que le maintien de la licence figurait parmi les conditions principales de la poursuite de l'activité de la requérante, tout intérêt économique lié à la gestion de l'hôtel ayant disparu depuis la cessation d'exploitation en 1992. La Cour constate également que la requérante, dont la possibilité de s'expliquer pouvait passer pour légitime au vu des nuisances alléguées de la station d'épuration, n'était d'aucun argument convaincant son affirmation selon laquelle la force majeure aurait dû trouver application. Enfin, la Cour rappelle que la requérante s'est trouvée dans l'impossibilité d'exploiter « l'hostellerie » en raison du prononcé de la liquidation judiciaire de sa société. La Cour constate qu'elle était déjà dans cette impossibilité au moment où intervint la constatation de la péremption de sa licence.

Dès lors, la Cour estime que la suppression de la licence en vertu de la législation en vigueur n'a porté atteinte à aucun droit protégé par l'article 1 du Protocole n° 1.

Partant, le grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté par application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

DÉCLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, les griefs tirés des articles 6 § 1 et 13 de la Convention ;

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE pour le surplus.

S. Dollé
Greffière

N. Bratza
Président

Commented [Note4]: Ces dispositifs peuvent être précédés par une décision de joindre des requêtes : « **DÉCIDE DE JOINDRE LES REQUÊTES N^{os} ...** »