CONSEIL DE L'EUROPE — COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 41001/98
présentée par Joseph-Gilbert GARCIA
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 1 février 2000 en une chambre composée 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 13 novembre 1996 par Joseph-Gilbert Garcia contre la France et enregistrée le 28 avril 1998 sous le n° de dossier 41001/98 ;

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

Vu les observations présentées par le gouvernement défendeur le 7 décembre 1998 et les observations en réponse présentées par les requérant le 20 avril 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

Le requérant est un ressortissant français, né en 1951 et résidant à Varennes-Vauzelles (Nièvre).

Il est représenté devant la Cour par Me P. Lambert, avocat au barreau de Bruxelles.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

En 1979, le requérant acquit un café-bar-dancing, situé à Nevers.

En 1980, il obtint un permis de construire afin d'aménager le bâtiment en discothèque et, le 11 mars 1980, le maire de Nevers lui accorda une autorisation d'ouverture.

Dans ce département, l'heure de fermeture de ce type d'établissement est fixée à 2 heures du matin par un arrêté du préfet du département de la Nièvre du 6 juillet 1971. Ledit arrêté précise toutefois que, « à titre exceptionnel », le préfet peut accorder des autorisations individuelles temporaires ou permanentes d'ouverture tardive.

Le 18 août 1980, le préfet de la Nièvre accorda ainsi au requérant une dérogation lui permettant de maintenir son établissement ouvert jusqu'à 4 heures du matin, valable durant six mois ; elle fut renouvelée en janvier 1981 pour la même durée, en août 1981 pour trois mois, puis, en novembre et en avril 1982, pour six mois.

En octobre 1982, une association de riverains s'étant plainte de nuisances occasionnées par le fonctionnement de la discothèque, le préfet signifia au requérant que la dérogation ne serait pas renouvelée. En mai 1983, le requérant obtint néanmoins l'autorisation de fermer son établissement à 4 heures du matin les samedi et dimanche. Le 5 août 1983, le préfet délivra une nouvelle autorisation de fermeture tardive pour tous les jours de la semaine, jusqu'au 15 septembre 1983 ; cette dérogation fut reconduite en octobre 1983 et janvier 1984, pour trois mois. Par la suite – hormis une fermeture administrative de quinze jours ordonnée en août 1986 par le préfet en raison d'une rixe entre clients et du non-respect des horaires – ladite dérogation fut renouvelée par périodes de six mois jusqu'en 1989.

L'association des riverains s'étant plainte à trois reprises entre septembre 1989 et janvier 1990 de nuisances causées par le fonctionnement de la discothèque, le 29 janvier 1990, le préfet signifia au requérant son refus de renouveler la dérogation. Le requérant ayant fait valoir que son établissement connaissait des difficultés – ledit établissement faisait l'objet d'un redressement judiciaire depuis 1988 – et s'étant engagé à prendre certaines mesures de nature à diminuer les nuisances liées à l'ouverture tardive, le préfet lui accorda, le 12 avril 1990, une nouvelle dérogation valable trois mois, pour les mercredi, vendredi, samedi et veilles de jours de fête ; cette dérogation fut renouvelée le 11 juillet 1990 pour une même durée.

Le 31 juillet 1990, le requérant – qui avait résolu de convertir son établissement en cabaret – obtint une licence d'entrepreneur de spectacles de cinquième catégorie. Le 27 septembre 1990, tirant argument du fait que cette nouvelle activité s'adressait à une clientèle moins bruyante que celle des discothèques, il demanda au préfet de lui délivrer une autorisation de fermeture à 4 heures du matin valable tous les jours de la semaine. Cette demande fut rejetée le 3 décembre 1990, aux motifs que des instructions ministérielles du 3 mars 1986 précisaient que les détenteurs d'une telle licence ne pouvaient bénéficier d'une dérogation horaire et que la clientèle de ce type d'établissement n'était pas de celles qui prolongent leurs soirées.

Par la suite, le requérant formula sans succès plusieurs demandes de renouvellement de la dérogation, dont une le 12 juin 1991 à laquelle le préfet ne répondit pas. Le 21 novembre 1991, le requérant saisit le tribunal administratif de Dijon aux fins d'obtenir l'annulation de la décision implicite de rejet du préfet résultant du silence gardé par celui-ci pendant quatre mois après cette dernière demande.

Les 6 février et 31 juillet 1992, le préfet déposa ses mémoires en défense ; les 14 mai et 17 novembre 1992, le requérant déposa des mémoires complémentaires.

L'audience eut lieu le 17 novembre 1992 et, le 5 janvier 1993, le tribunal administratif rejeta la demande du requérant par un jugement ainsi motivé :

« (…)

Considérant (…) qu'il ressort de l'article 2 de l'arrêté préfectoral du 6 juillet 1971, pris sur le fondement de l'article L. 131-13 du code des communes que l'heure limite de fermeture des établissements recevant du public est fixée à 2 heures du matin et qu'une dérogation à ce principe ne peut être accordée qu'à titre exceptionnel après examen individuel de la situation de chaque établissement, qui ne peut se prévaloir d'aucun droit acquis au maintien de ladite dérogation ; qu'il s'ensuit que M. Garcia n'est pas fondé à soutenir que la circonstance, à la supposer établie, que le refus de dérogation à son profit serait devenu dans les faits définitifs, serait constitutive d'une violation de la loi ;

Considérant (…) que M. Garcia prétend faire l'objet de discriminations dans la mesure où seul son établissement se serait vu refuser la dérogation dont s'agit ; qu'il n'est toutefois pas établi qu'un établissement concurrent, exerçant son activité dans les mêmes conditions (…) soit générateur de troubles pour la tranquillité publique ; qu'ainsi M. Garcia n'est pas fondé à soutenir qu'il a été l'objet d'une discrimination contraire au principe d'égalité des citoyens devant le service public ;

Considérant (…) qu'il ressort des pièces du dossier que la réalité des nuisances tant sonores que matérielles de nature à troubler la tranquillité publique est établie et que celles-ci justifient le refus de dérogation litigieux.

(…) »

Le 23 mars 1993, le requérant déféra ledit jugement à la censure du Conseil d'Etat. Il déposa un mémoire complémentaire le 23 juillet 1993. Le préfet déposa ses conclusions le 4 avril 1995.

Le 2 novembre 1995, le requérant demanda à bénéficier de l'aide juridictionnelle. Sa demande fut rejetée le 23 février 1996 par une décision du bureau d'aide juridictionnelle, au motif qu'elle était « manifestement dénuée de fondement ».

Le 30 juillet 1997, le Conseil d'Etat rejeta la requête par un arrêt libellé comme il suit :

« (…) Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en dépit du caractère implicite [du] refus, la demande de M. Garcia n'aurait pas fait l'objet, par l'administration, de l'examen particulier qu'elle appelait ; qu'il ressort de ces mêmes pièces que l'ouverture tardive à laquelle a été autorisée pendant des années la discothèque (...) donnait lieu à des plaintes multiples des voisins de l'établissement faisant état du bruit, des altercations et de divers troubles provoqués par ses conditions d'exploitation ; qu'ainsi la décision attaquée, qui n'a opéré aucune discrimination au bénéfice d'autres établissements et qui a eu pour effet de fixer à 2 heures du matin l'heure de fermeture de la discothèque (...), ne présente pas un caractère excessif au regard des nécessités du maintien de la tranquillité publique (...) ».

B. Droit et pratique internes pertinents

La circulaire n° 86-78 du 3 mars 1986 relative à la police administrative des débits de boissons (bulletin officiel du ministre de l'Intérieur, numéro du 31 mars 1986) précise notamment ce qui suit :

« (…)

1. LA POLICE GÉNÉRALE DES DÉBITS DE BOISSON

Sous les réserves fixées par la loi, le principe de la liberté du commerce domine le régime juridique des débits de boissons. Les règlements et actes de police générale qui lui portent atteinte doivent être justifiés par les exigences de la sauvegarde de l'ordre, de la tranquillité ou de la salubrité publics et exactement proportionnés à ces exigences. (…)

1.1. L'arrêté de police générale applicable à l'ensemble du département

Il existe dans chaque département, un arrêté du commissaire de la République relatif à la police des débits de boisson. (…)

1.1.1. L'heure de fermeture des débits de boissons

(…)

L'arrêté du commissaire de la République doit prévoir les conditions dans lesquelles il pourra être dérogé [aux] prescriptions [relatives à l'heure de fermeture]. (…)

(…)

1.1.1.3. Les dérogations temporaires

Un certain nombre d'établissements relevant du régime des débits de boissons proposent au public, en fonction de l'évolution de ses goûts, des divertissements ou des spectacles dont la fréquentation est traditionnellement nocturne. (…) L'arrêté du commissaire de la République prévoit les conditions dans lesquelles des dérogations horaires temporaires, répondant à leur vocation, peuvent être édictées en leur faveur, sous réserve des exigences de la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics.

(…)

Deux catégories d'établissements voient leur existence dépendre, dans une large mesure, des autorisations d'exploitation tardive susceptibles d'être édictées à leur égard. Ce sont les discothèques et les cabarets artistiques. Leurs exploitations se satisfont malaisément du caractère temporaire et révocable des dérogations en cause. Il n'est pas envisageable de méconnaître, en leur faveur, les exigences liées à la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics. Il est souhaitable, en revanche, de leur permettre de poursuivre, dans toute la mesure compatible avec ces exigences, une activité qui répond à des besoins collectifs certains.

– les discothèques

(…) Les nuisances susceptibles de motiver un refus d'octroi ou de renouvellement de dérogations horaires à une discothèque doivent comporter un lien direct avec ses conditions d'exploitation.

– les cabarets artistiques

(…) La présentation effective et régulière de spectacles est seule de nature à justifier une dérogation temporaire d'exploitation tardive. (…)

Le non-renouvellement des autorisations d'ouverture tardive et leur révocation doivent être motivés conformément aux dispositions de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (…). La motivation de ces décisions doit préciser de manière claire et concise les faits qui les justifient. Il y a lieu également d'observer les règles de procédure fixées par le chapitre II du décret n° 82-1025 du 28 novembre 1983. Hors le cas d'urgence ou de nécessité de l'ordre public, la révocation d'une autorisation ne peut légalement intervenir qu'après procédure contradictoire, dans les conditions prévues à l'article 8 du décret précité.

(...) »

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la durée d'une procédure administrative portant sur une demande d'annulation d'une décision préfectorale refusant de renouveler une dérogation lui permettant d'ouvrir sa discothèque jusqu'à 4 heures du matin, laquelle procédure a débuté le 21 novembre 1991 avec la saisine du tribunal administratif de Dijon et s'est achevée avec l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juillet 1997. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention aux termes duquel :

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

2. Le Gouvernement plaide, à titre principal, que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention. Il expose que l'article L. 131-13 du code des communes autorisait les préfets à prendre « toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques » en cas de carence des autorités municipales. Il ajoute qu'en application de cette disposition, le préfet de la Nièvre avait fixé l'heure de fermeture des discothèques de ce département à 2 heures du matin, sauf l'octroi d'une dérogation, à « titre exceptionnel » et « après examen individuel » de la situation de chaque établissement. L'obtention et le renouvellement d'une telle dérogation étaient ainsi subordonnés aux impératifs de l'ordre public et relevaient des pouvoirs discrétionnaires du préfet ; par voie de conséquence, les bénéficiaires de cette autorisation ne pouvaient se prévaloir d'un droit acquis à son maintien. Le Gouvernement en déduit que la « contestation » soulevée par le requérant devant les juridictions administratives présentait des « aspects de droits publics essentiels », de sorte qu'elle ne portait pas sur des « droits » « de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1. Selon lui, cette conclusion se trouve confortée par la circonstance que le requérant conservait la possibilité de maintenir son établissement ouvert jusqu'à 2 heures du matin, de sorte que l'obtention de la dérogation litigieuse ne constituait pas « une condition principale de la poursuite de son activité ».

Subsidiairement, le Gouvernement argue de la célérité de la procédure devant le tribunal administratif. Il ajoute que le requérant a contribué à ralentir l'examen de sa requête par le Conseil d'Etat en formulant une demande d'aide juridictionnelle plus de deux ans et demi après l'introduction du pourvoi. Il déclare néanmoins « s'en remettre à la sagesse » de la Cour.

3. Le requérant conteste la thèse du Gouvernement selon laquelle les aspects de droit public prédominent en l'espèce. Selon lui, le refus d'accorder une autorisation de fermeture tardive à un exploitant a un effet patrimonial sur une activité commerciale et a donc nécessairement des « répercussions » de « caractère civil ». Par ailleurs, la soumission de l'exploitation des discothèques à des mesures de police administratives dont l'objet est de préserver l'ordre et la tranquillité publics ne signifierait pas que cette matière se trouve au cœur de l'*imperium*. Enfin, l'essentiel du chiffre d'affaires des discothèques se réalisant après minuit, l'obtention d'une autorisation de fermeture tardive était « vitale » pour son établissement ; au demeurant, en raison des refus qui furent opposés à ses demandes, les bénéfices qu'il tirait dudit établissement auraient à un tel point diminué qu'il en serait devenu inexploitable.

4. La Cour rappelle que l'article 6 § 1 s'applique lorsqu'il y a « contestation » sur un « droit » « de caractère civil » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une « contestation » réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question, l'article 6 § 1 ne se contentant pas, pour entrer en jeu, d'un lien ténu ni de répercussions lointaines (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt Balmer-Schafroth c. Suisse du 26 août 1997, § 32).

En l'espèce, le Gouvernement ne nie pas l'existence d'une « contestation » mais soutient que celle-ci ne portait pas sur un « droit » « de caractère civil ».

A cet égard, la Cour observe que, devant les juridiction administratives, le requérant contestait la régularité d'une décision préfectorale rejetant sa demande de renouvellement d'une dérogation lui permettent d'ouvrir sa discothèque jusqu'à 4 heures du matin. La « contestation » portait donc sur les modalités d'exercice d'un « droit » reconnu en droit français, celui d'exercer une activité de nature commerciale (la circulaire n° 86-78 du 3 mars 1986 relative à la police administrative des débits de boissons précise ainsi que « sous les réserves fixées par la loi, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie domine le régime juridique des débits de boissons »), dont le « caractère civil » n'est pas contestable (voir, parmi d'autres, les arrêts Tre Traktörer AB c. Suède du 7 juillet 1989, série A n° 159, p. 19, § 43, et Pudas c. Suède du 27 octobre 1987, série A n° 125-A, p. 16, § 37).

Certes, comme l'a souligné le tribunal administratif de Dijon dans son jugement du 5 janvier 1993, les bénéficiaires d'une telle dérogation ne peuvent se prévaloir d'un « droit acquis » à son maintien. Toutefois, la circulaire précitée indique que les « exploitants [de discothèque] se satisfont malaisément du caractère temporaire et révocable des dérogations en cause [et qu']il est souhaitable (…) de leur permettre de poursuivre, dans toute la mesure compatible avec [les] exigences [liées à la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics], une activité qui répond à des besoins collectifs certains » ; elle ajoute que « les nuisances susceptibles de motiver un refus d'octroi ou de renouvellement de dérogations horaires à une discothèque doivent comporter un lien direct avec ses conditions d'exploitation » et que « la

motivation de ces décisions doit préciser de manière claire et concise les faits qui les justifient ». Le requérant pouvait ainsi plaider de manière « défendable » devant le juge administratif que la décision de refus qui lui fut opposée reposait sur une appréciation erronée des faits et en demander l'annulation. Au demeurant, ledit juge vérifia si la réalité des nuisances imputées à l'établissement du requérant était établie et si lesdites nuisances justifiaient le refus dont il est question, et se prononça ainsi sur le fond du litige. La Cour en déduit que la « contestation » était « réelle et sérieuse ».

Enfin, il n'est pas douteux que l'issue de la procédure était « directement déterminante » pour le droit en question : comme le souligne la circulaire susmentionnée, les discothèques « voient leur existence dépendre, dans une large mesure, des autorisations tardives susceptibles d'être édictées à leur égard ».

Dès lors, l'article 6 § 1 trouve donc à s'appliquer en l'espèce.

Ceci étant, la Cour estime que, à la lumière des critères dégagés par sa jurisprudence en matière de « délai raisonnable » (complexité de l'affaire, comportement du requérant et des autorités compétentes), et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doit faire l'objet d'un examen au fond.

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

DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

S. Dollé
Greffière

N. Bratza
Président