

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE CALEDONIE**

N° 1700037

M. X.

M. Gueguein
Rapporteur

M. Schnoering
Rapporteur public

Audience du 14 septembre 2017
Lecture du 28 septembre 2017

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 7 février 2017, et un mémoire complémentaire du 21 juillet 2017, M. X., représenté par la SELARL Xavier Lombardo, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 24 janvier 2017 du maire de la commune de Dumbéa ordonnant la fermeture pour deux mois de son débit de boissons la SARL la Winerie situé avenue de la Promenade de Koutio à Dumbéa ;

2°) de mettre la somme de 300 000 F CFP à la charge de la commune de Dumbéa au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision n'est pas motivée et méconnaît les dispositions de la loi du 11 juillet 1979 ; l'arrêté ne fait que viser le rapport de contravention du 5 décembre 2016 mais ne caractérise pas les faits précis pour lesquels la sanction est prononcée ; cet arrêté ne fait mention d'aucune date ou de lieu permettant de connaître la date où aurait eu lieu une vente d'alcool à un individu en état d'ivresse, l'existence d'une quelconque récidive ;

- les droits de la défense ont été méconnus ; en effet la décision attaquée ne respecte pas les dispositions de l'article 22-1 du code des débits de boissons pour la province Sud et l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et notamment le principe du caractère contradictoire de la procédure de sanction ; M. X. n'a jamais été invité à prendre l'attache d'un avocat dans le cadre de la procédure d'instruction ; le procès-verbal de police municipale en date du 5 décembre 2016, visé dans l'arrêté comme étant le fondement de la poursuite, ne lui a jamais été remis ; il n'a pas été mis à même de faire valoir ses droits devant le maire ;

- la décision est illégale eu égard à l'illégalité des dispositions de l'article 22-1 du code des débits de boissons dans la province Sud ; la province Sud n'est compétente, au titre des articles 86 et 157 de la loi organique du 19 mars 1999, que pour édicter des sanctions administratives visant à assurer le respect des textes qu'elle édicte et qui ressortent de sa compétence ; l'interdiction de vente à des personnes en état d'ivresse ressort de la matière pénale et donc de la seule compétence de l'État, en l'occurrence, de la loi du 23 janvier 1873 tendant à réprimer l'ivresse publique et à combattre les progrès de l'alcoolisme ; la province Sud n'était donc pas compétente pour prévoir la possibilité de sanctionner les gérants de débits de boissons pour des comportements contrevenant à des textes ressortissant de la compétence de l'Etat ;

- les dispositions de l'article 22-1 du code des débits de boissons de la province Sud sont également illégales en ce que la nature de certaines sanctions, dont celle qui frappe M. X., est contraire au principe de personnalisation des sanctions ; l'autorisation d'exploiter est personnelle et non rattachée au fonds de commerce ; il conviendrait donc que la faute commise par le gérant exploitant soit une suspension de son autorisation d'exploiter un débit de boissons et non la fermeture du débit de boissons ; de même le fonds de commerce devrait pouvoir continuer à exercer ses autres activités non liées à l'autorisation administrative ; la faute a été commise par M. Y. et non M. X. ; M. Y. a d'ailleurs été convoqué à fin de révocation de ses fonctions de gérant ;

- la décision est entachée d'erreur de droit ; le gérant simple devait être sanctionné et non le gérant statutaire ; la situation des gérants simples et statutaires est bien distinguée dans le code des débits de boissons ; seul M. Y. aurait dû être sanctionné ;

- il n'est pas démontré que l'acquéreur était en état d'ivresse au moment de l'achat ;

- il n'est pas démontré que M. X. était en état de récidive ; la sanction adoptée est entachée d'une erreur de droit, elle ne pouvait intervenir qu'à la condition qu'une première peine de suspension et non d'un simple avertissement ;

- la sanction est entachée d'erreur d'appréciation ; elle est disproportionnée par rapport aux faits ; elle va conduire à la disparition du fonds de commerce.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} août 2017, la province Sud conclut au rejet de la requête.

La province Sud soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 1^{er} août 2017, la commune de Dumbéa, représentée par la SELARL JurisCal, conclut au rejet de la requête et demande que la somme de 300 000 F. CFP soit mise à la charge de M. X. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- la convention européenne de sauvegarde et des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- la loi du 1^{er} octobre 1917 sur la répression de l'ivresse publique et sur la police des débits de boissons, modifiée par la délibération n° 89 du 11 juillet 1963 et la délibération n° 172 du 7 août 1969 et par la délibération n° 81 du 23 mai 1985 ;
- la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ;
- le code des relations entre le public et l'administration dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;
- le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;
- la délibération de l'assemblée de la province Sud n° 53-89 du 13 décembre 1989 modifiée portant code des débits de boissons ;
- la délibération n° 07-2000/APS du 3 mars 2000 portant délégation de compétence aux communes en matière de débits de boissons ;
- le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Gueguein, rapporteur,
- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public,
- et les observations de Me Loste, avocat de la mairie de Dumbéa et de Mme Houdard, représentant la province Sud.

Considérant ce qui suit :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir ;

1. M. X., gérant d'un débit de boissons exploité par la SARL La Winerie situé (...), demande l'annulation de l'arrêté du 24 janvier 2017 par lequel le maire de la commune de Dumbéa a ordonné la fermeture pour deux mois de son débit de boissons ;

Sur le fond :

2. La décision du 24 janvier 2017 contestée comporte l'énoncé des éléments de droit et de fait qui en constitue le fondement. Cette décision indique notamment qu'elle intervient pour des faits de vente d'alcool à un individu en état d'ivresse et tient compte d'une situation de récidive. Le moyen tiré du défaut de motivation doit être rejeté.

3. Aux termes de l'article 22-1 du code des débits de boissons de la province Sud : « ... / *Nonobstant les fermetures administratives qui peuvent être prononcées par les autorités ayant compétence en matière de police générale, à toute époque après l'ouverture, le non-respect par le responsable d'un débit de boissons alcooliques ou fermentées des dispositions du présent code, de la législation sur la protection des mineurs ou sur l'ivresse publique, notamment lorsqu'il a entraîné des troubles de voisinage ou des désordres publics, expose ledit responsable à des sanctions administratives, après respect des droits de la défense, graduées par le président de l'assemblée de province ou, lorsqu'il a compétence déléguée, par le maire de la commune intéressée, en fonction de la gravité des faits selon l'échelle suivante : - avertissement ; - fermeture du débit de boissons pendant une durée de 8 jours à 1 mois, pouvant être portée à 3 mois en cas de récidive ; - retrait définitif de l'autorisation mentionnée à l'article 12... ».*

4. Le requérant ne conteste pas avoir eu une parfaite connaissance des griefs à l'origine de la décision en litige préalablement à son audition ni avoir pu présenter ses observations préalablement à son édiction. Il n'est par conséquent pas fondé à soutenir que l'arrêté du 24 janvier 2017 a été adopté en méconnaissance de ses droits à la défense du seul fait que l'ensemble des documents attestant de la réalité des faits, à savoir les différents procès-verbaux et rapports d'intervention établis par les membres de la police municipale, ne lui ont pas été préalablement communiqués. Le fait que l'entretien n'ait pas eu lieu avec la maire de la commune de Dumbéa est indifférent au regard du droit au respect des droits de la défense.

5. De même, et alors que les dispositions de l'article 6 § 1 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne sont pas opposables dans le cadre d'une procédure administrative de sanction, le respect des droits de l'homme de la défense n'implique pas l'obligation pour l'administration d'indiquer la possibilité pour une personne à laquelle elle envisage d'infliger une sanction de se faire assister du conseil de son choix. La seule circonstance que la convention n'indiquait pas à M. X. qu'il pouvait prendre l'attache d'un avocat est sans effet.

6. M. X. soutient que la décision en litige est illégale eu égard à l'illégalité des dispositions précitées de l'article 22-1 du code des débits de boissons en ce que la province Sud n'était pas compétente pour édicter des sanctions administratives visant à assurer le respect des textes qui ne ressortent pas de sa compétence comme la législation sur la protection des mineurs ou sur l'ivresse publique.

7. Aux termes de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 : « *Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* ». Aux termes de l'article 47 : « *III. - L'assemblée de province peut déléguer aux communes compétence pour l'instruction et la délivrance, la suspension et le retrait des autorisations individuelles en matière de débits de boissons* ». Aux termes de l'article L. 131-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, « *le maire est chargé (...) de la police municipale* » dont l'objet est « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » sur le territoire communal selon l'article L. 131-2 du même code, qui précise toutefois que « *le haut-commissaire dans la commune de Nouméa et les commissaires délégués dans les communes de leur subdivision sont seuls chargés du maintien de l'ordre public* » et qu'à ce titre, ils sont notamment chargés : « *(...) /- de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous les actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; /- de maintenir le bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics* ».

8. Il résulte des dispositions précitées du III de l'article 47 de la loi organique du 19 mars 1999, éclairées par les travaux préparatoires dont elle est issue, qu'en attribuant aux provinces de Nouvelle-Calédonie la compétence pour délivrer les autorisations individuelles en matière de débits de boissons, le législateur organique a entendu leur confier également la compétence en matière de réglementation des débits de boissons.

9. Dans le cadre de ce pouvoir de police, la province Sud pouvait prévoir que le non-respect par le responsable d'un débit de boissons alcooliques ou fermentées des dispositions de la

législation sur la protection des mineurs ou sur l'ivresse publique est susceptible d'entraîner l'application d'une sanction et ce, nonobstant la circonstance qu'elle n'est pas à l'origine de ces législations. Le moyen tiré de l'exception d'illégalité des dispositions de l'article 22-1 du code des débits de boissons doit être rejeté dans sa première branche.

10. M. X. soutient également que les dispositions de l'article 22-1 du code des débits de boissons de la province Sud sont illégales en ce que la nature de certaines sanctions, dont celle qui frappe M. X., est contraire au principe de personnalisation des sanctions. L'autorisation d'exploiter est personnelle et non rattachée au fonds de commerce, il conviendrait donc que la faute commise par le gérant exploitant soit une suspension de son autorisation d'exploiter un débit de boissons et non la fermeture du débit de boissons, le fonds de commerce devrait pouvoir continuer à exercer ses autres activités non liées à l'autorisation administrative. Il soutient également que la société exploitante ne devrait pas être sanctionnée du fait d'une faute commise par son gérant, lequel a d'ailleurs été convoqué à fin de révocation.

11. Contrairement à ce que soutient la commune, il résulte des termes même de l'article 22-1 du code des débits de boissons que la décision en litige n'est pas une simple mesure de police administrative visant à prévenir la survenance de nouveaux troubles à l'ordre public mais constitue bien une sanction soumise au principe de personnalisation des sanctions.

12. Tout d'abord, ainsi que le soutient l'administration, la décision n'obligeait pas la SARL La Winerie à fermer totalement son établissement mais lui interdisait d'exploiter son autorisation de débits de boissons. Le moyen tiré de ce que la décision en litige ne pouvait l'empêcher d'exercer ses activités autres que le débit de boissons est inopérant.

13. Ensuite, si dans ce cadre, le responsable d'un débit de boisson peut ne pas être la personne physique ou morale détentrice de l'autorisation d'exploiter ledit débit, il demeure qu'indépendamment du mode d'exploitation choisi les dispositions précitées de l'article 22-1 du code des débits de boissons peuvent prévoir que le non-respect par le responsable d'un débit de boissons alcooliques ou fermentées, qu'il soit le titulaire de l'autorisation d'exploiter un tel débit ou simple gérant, des dispositions du présent code, de la législation sur la protection des mineurs ou sur l'ivresse publique expose ledit responsable à des sanctions administratives, lesquelles peuvent inclure la fermeture du débit de boissons pendant une durée de 8 jours à 1 mois, pouvant être portée à 3 mois en cas de récidive ou le retrait définitif de l'autorisation mentionnée à l'article 12 de ce code sans méconnaître le principe de personnalisation des sanctions. Le moyen tiré de l'exception d'illégalité des dispositions de l'article 22-1 du code des débits de boissons doit être rejeté en sa deuxième branche.

14. M. X. soutient que la décision est entachée d'erreur de droit en ce que seul le gérant simple aurait dû être sanctionné. Toutefois, ainsi qu'il a été dit précédemment, la décision en litige ne méconnaît pas les dispositions précitées de l'article 22-1 du code des débits de boissons.

15. Il ressort des pièces du dossier que la personne ayant fait l'acquisition d'une bouteille de vin le 25 novembre 2016 présentait un taux d'alcoolémie, établi par les services de la gendarmerie, d'1,26 gramme d'alcool par litre de sang. M. X. n'est pas ainsi pas fondé à soutenir qu'il n'est pas démontré que cette personne était en état d'ivresse manifeste au moment de l'achat.

16. Un courrier du 29 juin 2016, produit par le requérant, justifie de la convocation de M. Y., gérant de la SARL La Winerie, pour des faits de vente d'alcool à une personne en état d'ivresse constatés par les agents de la police municipale le 14 mai 2016 et convoquant

l'intéressé le 5 juillet suivant. La situation de récidive, qui n'implique pas nécessairement, contrairement à ce que soutient le requérant, qu'une première sanction de fermeture du débit de boissons ait été prononcée, ne peut donc être utilement contestée.

17. Enfin, compte tenu des circonstances de faits et notamment du taux d'alcoolémie de la personne ayant pu se procurer de l'alcool auprès de la SARL La Winerie et de la répétition de faits constatés quelques mois auparavant, M. X. n'est pas fondé à soutenir que la sanction ainsi prononcée est disproportionnée.

18. M. X. n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du 24 janvier 2017 prononçant la sanction de la fermeture pour une durée de deux mois du débit de boissons exploitée à l'enseigne La Winerie à Dumbéa.

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

20. Ces dispositions font obstacle aux conclusions dirigées contre la commune de Dumbéa qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

21. M. X. versera la somme de 150 000 francs CFP à la commune de Dumbéa au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête susvisée de M. X. est rejetée.

Article 2 : M. X. versera la somme de cent cinquante mille francs CFP (150 000) à la commune de Dumbéa au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.