

Décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011

(*M. Ion C.*)

Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons

Par arrêt en date du 24 mars 2011 (n° 490), la troisième chambre civile de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur les articles L. 3336-2 et L. 3336-3 du code de la santé publique (CSP) qui prévoient l'application de plein droit, à la suite de certaines condamnations pénales, de l'incapacité et de l'interdiction de gérer un débit de boissons.

I. – Dispositions contestées

Les articles L. 3336-2 et L. 3336-3 du CSP sont les anciens articles L. 55 et L. 56 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme. Ils ont été introduits dans le CSP par l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du CSP qui a abrogé la partie législative du code des débits de boissons et l'a introduite au titre III du livre III de la troisième partie du nouveau CSP. Cette ordonnance a été ratifiée¹. Elle a donc valeur législative.

L'article L. 3336-2 fixe une liste de cas dans lesquels une personne pénalement condamnée est frappée d'incapacité d'exploiter un débit de boissons. Cette incapacité frappe les personnes condamnées :

– pour crime de droit commun et les délits de proxénétisme ou assimilés au proxénétisme. La formulation « *de droit commun* », qui n'est pas définie par le code pénal, est généralement entendue comme excluant les infractions politiques, militaires ou commises par voie de presse ; l'incapacité est perpétuelle et ne cesse qu'en cas de réhabilitation ;

– à un mois d'emprisonnement, au moins, pour une série de délits ; c'est le quantum de la peine qui détermine l'incapacité, le fait qu'il y ait eu ou non le bénéfice d'un sursis est indifférent² ; il s'agit d'une incapacité temporaire pour cinq ans, ce délai étant interrompu par toute nouvelle condamnation

¹ Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, article 92.

² Cour de cassation, chambre criminelle, 26 novembre 1964, n° 64-90114, et 6 novembre 2001, n° 01-80702.

correctionnelle à une peine d'emprisonnement ; elle cesse également en cas de réhabilitation ;

– pour avoir favorisé ou tenté de favoriser la corruption de mineur. Toutefois, dans ce cas, l'incapacité est facultative.

L'article L. 3336-3 institue une interdiction de plein droit applicable aux personnes qui exploitent un débit de boissons à la date de leur condamnation. Cette interdiction produit des effets pénaux, administratifs et civils.

Sur le plan pénal, celui qui continuerait à exploiter un débit de boissons en violation de l'interdiction s'expose à des poursuites sur le fondement du délit institué par l'article L. 3352-9 du CSP (3 750 euros d'amende et fermeture de l'établissement). Sur le plan administratif, le préfet peut ordonner, pour une durée de six mois, la fermeture de l'établissement exploité illégalement (article L. 3332-15). Enfin, des conséquences civiles peuvent être tirées de cette interdiction pour la résiliation du bail commercial ou du contrat de travail passé avec celui qui exploitait le débit de boissons.

C'est d'ailleurs un litige civil qui a donné lieu à la présente QPC : le requérant a vu son bail commercial résilié par le bailleur sur le fondement de l'article L. 145-17 du code de commerce qui autorise le bailleur à « *refuser le renouvellement du bail sans être tenu au paiement d'aucune indemnité (...) s'il justifie d'un motif grave et légitime à l'encontre du locataire sortant* ». Le bailleur s'est notamment fondé sur les condamnations pénales prononcées contre le preneur.

La QPC a été posée à l'occasion du pourvoi en cassation contre l'arrêt de la deuxième chambre civile de la cour d'appel de Bordeaux du 23 juin 2010 qui a confirmé le jugement du tribunal de grande instance de Bordeaux du 28 avril 2009 déboutant le requérant de ses demandes et validant le congé.

II. – Examen de la constitutionnalité

A. – Les griefs

Le Conseil constitutionnel était de nouveau saisi d'une QPC dénonçant le caractère automatique d'une peine : le requérant soutenait que les dispositions critiquées méconnaissaient le principe d'individualisation des peines et le droit à un procès équitable. Il soutenait également que la liberté d'entreprendre était méconnue.

La QPC est donc fondée sur le précédent de la décision du 11 juin 2010 dans lequel le Conseil constitutionnel a jugé l'article L. 7 du code électoral contraire au principe d'individualisation des peines³.

À la différence des QPC n° 2010-40⁴, 2010-41⁵ et 2010-72/75/82⁶ qui portaient sur les conséquences de cette jurisprudence au regard du pouvoir d'appréciation du juge pour individualiser la peine, l'enjeu de la question posée au Conseil constitutionnel dans la présente QPC était la qualification de la mesure en cause : s'agit-il d'une peine ?

Sur cette question de la qualification de la mesure contestée, le Conseil a déjà eu l'occasion, dans ses décisions QPC, de juger que ne constituent pas des peines :

– les 1° et 3° du paragraphe IV de l'article 64 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 qui font bénéficier certains contribuables des nouvelles voies de recours prévues par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales⁷ ;

– l'article 155 A du code général des impôts qui prévoit, dans des cas limitativement énumérés, de soumettre à l'impôt la rémunération d'une prestation réalisée en France par une personne qui y est domiciliée ou établie, lorsque cette rémunération a été versée, aux fins d'éviter l'imposition, à une personne domiciliée ou établie à l'étranger⁸ ;

– la cotisation de 2 % à l'effort de construction⁹ ;

– la solidarité des dirigeants au paiement d'une pénalité infligée à la société (3 du paragraphe V de l'article 1754 du code général des impôts)¹⁰ ;

– l'indemnité forfaitaire versée au salarié en cas de travail dissimulé¹¹ ;

– la majoration de 10 % pour retard de paiement de l'impôt¹².

³ Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *M. Stéphane A. et autres (Article L. 7 du code électoral)*, cons. 5.

⁴ Décision n° 2010-40 QPC du 29 septembre 2010, *M. Thierry B. (Annulation du permis de conduire)*.

⁵ Décision n° 2010-41 QPC du 29 septembre 2010, *Société CDiscount et autre (Publication du jugement de condamnation)*.

⁶ Décision n° 2010-72/75/82 QPC du 10 décembre 2010, *M. Alain D. et autres (Publication et affichage du jugement de condamnation)*.

⁷ Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 15.

⁸ Décision n° 2010-70 QPC du 26 novembre 2010, *M. Pierre-Yves M. (Lutte contre l'évasion fiscale)*, cons. 5.

⁹ Décision n° 2010-84 QPC du 13 janvier 2011, *SNC Eiffage Construction Val de Seine (Cotisation « 1 % logement »)*, cons. 4.

¹⁰ Décision n° 2010-90 QPC du 21 janvier 2011, *Jean-Claude C. (Responsabilité solidaire des dirigeants pour le paiement d'une amende fiscale)*, cons. 6.

¹¹ Décision n° 2011-111 QPC du 25 mars 2011, *Mme Selamet B. (Indemnité légale pour travail dissimulé)*, cons. 4.

¹² Décision n° 2011-124 QPC du 29 avril 2011, *Mme Catherine B. (Majoration de 10 % pour retard de paiement de l'impôt)*, cons. 3.

Enfin, par une décision portant sur une question proche de celle dont il était saisi dans la présente QPC, le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2011-114 QPC du 1^{er} avril 2011¹³ que ne constitue pas une peine l'incapacité de faire partie du corps électoral qui élit les juges des tribunaux de commerce et la déchéance du mandat de juge en cours, applicable de plein droit aux personnes condamnées pour les infractions contraires l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs.

B. – La qualification de la mesure contestée

Le requérant fondait notamment son argumentation sur le fait que l'article L. 3336-2 renferme à la fois un régime d'incapacité qui résulte de plein droit des condamnations et un régime d'incapacité qui peut être prononcé par le juge en cas de condamnation pour incitation des mineurs à la débauche. La qualification de la mesure instaurée, dans ce dernier cas, pouvait donner lieu à discussion car elle est prononcée par une juridiction répressive qui condamne pour une infraction déterminée.

Si le troisième alinéa de l'article L. 3336-2 ne précise aucunement par qui et comment l'incapacité facultative peut être prononcée, la lecture des travaux parlementaires permet de comprendre qu'il appartient au juge répressif de le faire : en effet c'est l'article 34 de la loi dite « sécurité liberté » du 2 février 1981¹⁴ qui a, dans son paragraphe II, inséré dans le code pénal les dispositions relatives au délit d'incitation à la débauche et de corruption de mineur et, dans son paragraphe III, ajouté, à l'article L. 55 du code des débits de boissons, l'incapacité facultative prononcée contre les personnes condamnées pour le délit nouvellement créé.

Cet historique révèle également la différence que le législateur a alors opérée entre les dispositions répressives, insérées dans le code pénal, et les dispositions préventives, insérées dans le code des débits de boissons. En définitive, cela conforte l'analyse selon laquelle la mesure en cause n'est pas une peine.

Ainsi, à l'instar des articles L. 723-2 et L. 724-7 du code de commerce pour lesquels le Conseil constitutionnel a jugé, le 1^{er} avril 2011, qu'ils n'instituent pas des peines, les articles du CSP critiqués énoncent les conditions requises pour l'exercice d'une profession. Elles tendent à assurer que les personnes qui exploitent un débit de boissons présentent un minimum de garanties de moralité ; le débit de boissons n'est pas un commerce comme un autre ; son

¹³ Décision n° 2011-114 QPC du 1^{er} avril 2011, *Monsieur Didier P. (Déchéance de plein droit des juges consulaires)*, cons. 5.

¹⁴ Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, article 34.

exercice met en jeu des questions de police particulières à raison de la protection des mineurs, de la protection de l'ordre public en général et de la santé publique en particulier et, enfin, du bon respect de règles fiscales et douanières spécifiques...

En jugeant que les articles contestés n'instituent pas une peine, le Conseil constitutionnel a confirmé l'analyse faite par la Cour de cassation en 2001 : « *Le demandeur soutient vainement que les dispositions de l'article L. 55 du Code des débits de boissons, prévoyant une incapacité professionnelle résultant de plein droit d'une condamnation, sont incompatibles avec celles des articles 132-17 du Code pénal et 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ; qu'en effet, l'incapacité attachée à certaines condamnations ne constitue pas une peine complémentaire, mais une mesure de police et de sécurité publique qui ne relève pas des textes invoqués.* »¹⁵

Le grief tiré de la violation de l'article 8 de la Déclaration de 1789 a donc été jugé inopérant.

C. – La liberté d'entreprendre

S'agissant de la liberté d'entreprendre, le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence bien établie selon laquelle il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, « *des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »¹⁶. En l'espèce, il a estimé qu'eu égard aux objectifs poursuivis par cette disposition, le législateur a adopté des mesures propres à assurer une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le principe de la liberté d'entreprendre et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

Le Conseil a donc jugé les articles L. 3336-2 et L. 3336-3 du CSP conformes à la Constitution.

¹⁵ Cour de cassation, chambre criminelle, 23 janvier 2001, n° 00-83268.

¹⁶ Décisions n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, cons. 13, n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, cons. 24, et n° 2010-89 QPC du 21 janvier 2011, *Société Chaud Colatine (Arrêté de fermeture hebdomadaire de l'établissement)*, cons. 3.