

PREFECTURE DE LA HAUTE-SAVOIE

DIRECTION DE LA REGLEMENTATION
ET DES LIBERTES PUBLIQUES

Annecy, le 04 mai 2005

bureau de la réglementation générale et des élections

Le Préfet de la Haute-Savoie
à Mmes et MM les Maires

circulaire n°2005-29

en communication à MM les Sous-préfets

Objet : Ventes à emporter et consommation de boissons alcooliques

Une circulaire de M. le Ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales en date du 04 avril 2005 précise les compétences et pouvoirs des autorités de police locale pour interdire la vente à emporter de boissons alcooliques et la consommation d'alcool sur la voie publique.

Vous en trouverez ci-après la communication.

pour le Préfet, le Secrétaire Général

signé Philippe DERUMIGNY

RESUME : *Les autorités de police locales peuvent prendre des arrêtés tendant à interdire la vente à emporter de boissons alcooliques afin de prévenir les atteintes à l'ordre et à la tranquillité publics, dans le cadre des limites fixées par le juge administratif. D'autres règlements de police visant en particulier à interdire la consommation de boissons alcooliques dans certains secteurs précisément définis de la voie publique peuvent également être adoptés, le cas échéant en complément des mesures d'interdiction de ventes à emporter de boissons alcooliques.*

Les ventes de boissons alcooliques à emporter que ce soit dans des grandes ou petites surfaces commerciales ou dans des établissements de restauration rapide à emporter peuvent créer des troubles importants à l'ordre et à la tranquillité publics lorsque ces points de vente sont ouverts tard le soir, voire une partie de la nuit.

Ces ventes font naître des dangers évidents en matière de sécurité routière. Elles peuvent également contribuer à attirer et à fixer de nombreuses personnes en état d'ébriété sur certains secteurs de la voie publique, phénomène qui peut être à l'origine d'infractions de toute nature créant un climat d'insécurité.

Aussi me paraît-il important de rappeler les moyens juridiques dont vous disposez, aux côtés des maires, et dans le cadre de vos pouvoirs de police administrative respectifs, pour prévenir ce type de troubles à l'ordre et la tranquillité publics.

Les débits de boissons à consommer sur place, dont les horaires d'ouverture font l'objet d'un arrêté préfectoral pris conformément aux instructions contenues dans ma circulaire n°86-78 du 3 mars 1986, ne sont pas directement concernés par la présente circulaire.

I. LES MESURES DE POLICE GÉNÉRALE

L'autorité de police administrative générale peut interdire la vente à emporter de boissons alcooliques et/ou interdire la consommation d'alcool.

1.1. LES CONDITIONS DE LÉGALITÉ DES ARRÊTÉS DE POLICE

1.1.1. Arrêtés interdisant la vente à emporter de boissons alcooliques

Certains arrêtés de police visant la vente à emporter de boissons alcooliques ont pu être pris dans certaines communes au cours des dernières années. Il s'agit d'arrêtés d'interdictions de vente au-delà de certains horaires ou, ce qui revient au même, de restrictions des horaires de vente.

Qu'elle émane du maire ou du préfet, la mesure de police n'est légale que si elle est nécessaire. Le juge administratif vérifie l'adéquation entre les mesures adoptées et le trouble auquel l'auteur de la décision entend mettre un terme. Les mesures prises ne doivent pas présenter de caractère général et absolu, c'est-à-dire sans limitation dans le temps ou dans l'espace. Elles ne peuvent que dans cette mesure porter atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Ainsi, dans un arrêt du 3 avril 1996, le Conseil d'Etat a confirmé la légalité d'une mesure d'interdiction prise par le maire de la commune de Faa'a (Polynésie), tendant à interdire la vente de boissons alcooliques tous les jours de la semaine après 17 h ainsi que les dimanches et jours fériés toute la journée par les titulaires d'une licence de 1ère, 2ème et 3ème catégorie.

Le Conseil d'Etat a considéré que « le maire de la commune de Faa'a s'est fondé, d'une part, sur des éléments contenus dans les statistiques de la gendarmerie nationale et de la police municipale faisant apparaître une forte augmentation des infractions pour conduite en état d'ivresse, des cas d'ivresse sur la voie publique, d'accidents de la circulation avec dommages corporels, des coups et blessures volontaires et des accidents corporels de la circulation dus à l'alcool entre 1986 et 1990 avec des « pointes » en fin de journée et les dimanches et fêtes ; que la circonstance que de telles situations se produiraient dans d'autres communes du territoire ne faisait pas par elle-même obstacle à ce que le maire de la commune de Faa'a fondât sur elles une mesure de police – que cette décision motivée par un objectif d'intérêt général, était adaptée à la situation particulière qui vient d'être rappelée et qui appelait des mesures énergiques ; que, dans ces conditions, le maire de la commune de Faa'a qui a pris en considération les circonstances propres à sa commune, tenait des dispositions précitées des articles L 131-1 et L 131-2 du code des communes (désormais 2212-2 du CGCT) le pouvoir de prendre ladite mesure ».

Le Conseil d'Etat a considéré dans le même arrêt que « l'interdiction attaquée qui ne porte que sur une tranche horaire déterminée et sur certaines catégories de boissons à teneur alcoolique, vendues par les communes pratiquant la vente de boissons à emporter, ne présente pas le caractère d'une interdiction générale et absolue ; que l'objectif visé par le maire, qui était de réduire le nombre d'accidents, d'infractions et d'atteintes à la sécurité et au bon ordre ne pouvait en l'espèce être obtenu par une mesure moins contraignante ou par de simples mesures répressives ; qu'en prenant, pour ce motif, l'arrêté attaqué, le maire de la commune n'a pas porté une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie ; (...) que le maire n'a pas créé une discrimination illégale contre les établissements visés par son arrêté et ceux du même type situés dans les communes voisines ; que les débits de boissons qui pratiquent la vente à consommer sur place ne se trouvent pas dans la même situation, au regard de l'objectif poursuivi par la mesure attaquée, que les établissements de vente à emporter concernés par l'arrêté ; que, par suite, le maire de la commune n'a pas établi une discrimination illégale entre les établissements concernés par l'arrêté attaqué et les débits de boissons ».

1.1.2. Arrêtés interdisant la consommation d'alcool

Outre les arrêtés visant la vente à emporter de boissons alcooliques, il peut être envisagé de prendre des arrêtés interdisant la consommation d'alcool à certaines heures et à l'intérieur d'un périmètre précisément défini de la voie et des lieux publics, à l'exception des terrasses de cafés et restaurants régulièrement installés, afin de prévenir notamment les attroupements nocturnes qui peuvent favoriser des infractions de toute nature et troubler l'ordre et la tranquillité publics.

Il convient cependant de noter que ce type d'arrêté n'a pas pour l'heure fait l'objet de décisions du juge administratif.

D'ores et déjà, il peut être recommandé que de tels arrêtés visent la consommation de boissons alcooliques en tant que telle et non l'accès, à certaines heures, au périmètre concerné par toute personne munie d'une bouteille d'alcool, ce qui risquerait de fragiliser juridiquement l'arrêté. En effet, le juge administratif pourrait alors considérer qu'une atteinte excessive est portée à la liberté d'aller et venir.

1.2. LES AUTORITÉS COMPÉTENTES

1.2.1. Le maire, autorité de police générale.

Le maire est, en règle générale, prioritairement fondé à intervenir en cette matière, sur la base de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, qui lui confère le soin d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques dans sa commune, et en particulier « *le soin 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, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique* ».

A Paris, ces pouvoirs sont exercés par le préfet de police.

Au cours des dernières années, plusieurs arrêtés municipaux tendant à restreindre les horaires de vente à emporter de boissons alcooliques ont été pris par les maires. Ces arrêtés sont notamment motivés par la nécessité de mettre fin à des troubles à l'ordre public aggravés par la vente nocturne de boissons alcooliques.

Il y a lieu de souligner que la restriction s'applique à l'horaire de vente de boissons alcooliques et non à l'horaire d'ouverture de l'établissement lui-même. Il appartient en conséquence à l'établissement concerné de prendre les dispositions qui s'imposent, par exemple en étendant une bâche sur le rayon des boissons alcooliques du magasin à partir de l'heure d'interdiction fixée par l'arrêté municipal jusqu'à la fermeture de l'établissement.

Dans certains cas très particuliers, identifiés comme présentant des risques exceptionnels d'atteinte à l'ordre public, notamment lors de certains matchs de football de la ligue 1, il peut être envisagé que l'autorité municipale prenne un arrêté afin d'interdire toute vente de boissons alcooliques à emporter, sous quelque forme que ce soit, ce qui peut inclure, outre les établissements de vente à emporter (commerces divers), les débits de boissons à consommer sur place. L'interdiction doit alors être rigoureusement limitée dans l'espace (abords immédiats de l'enceinte sportive avec délimitation précise des voies constituant le périmètre concerné) et dans le temps (quelques heures avant et après le déroulement de la manifestation sportive).

1.2.2. Le préfet, autorité de substitution

Conformément à l'article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales, le préfet peut se substituer à un maire défaillant et prendre les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques à l'égard d'une seule commune dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par l'autorité municipale, sous réserve d'une mise en demeure préalable restée sans résultat.

Il convient de noter que l'autorité de police est tenue de prendre des mesures en vue de la préservation de l'ordre public lorsque celui-ci est manifestement troublé, sous peine d'engager sa responsabilité (CE 16 février 1977, *Jarron et sté Pom-Ail* ; CE 16 février 1979, *Malisson*).

En pratique, il y a lieu de privilégier une approche concertée avec les maires des communes concernées, dans le respect des compétences et des responsabilités de chacun.

1.2.3. Le préfet, autorité de police départementale

Le représentant de l'Etat dans le département est également fondé à prendre des mesures de police dont le champ d'application excède le territoire d'une commune, en application de l'article L.2215-1-3° du CGCT.

Dans le cas de la restriction de la vente de boissons alcooliques à emporter, le recours à de tels arrêtés pris au niveau départemental paraît néanmoins devoir rester exceptionnel, compte tenu de l'encadrement strict ce type de mesure par le juge administratif.

Ainsi, le Conseil d'Etat a confirmé, dans deux arrêtés en date du 3 mars 1993, la légalité de deux arrêtés pris par les Préfets du Var et du Nord respectivement les 20 et 28 septembre 1989, interdisant la vente à emporter de boissons alcooliques entre 22 heures et 6 heures du matin pour toutes les communes des départements concernés.

Dans ces deux arrêtés, le Conseil d'Etat a indiqué qu'en fondant leurs arrêtés sur des enquêtes de police ou de gendarmerie démontrant une augmentation des accidents corporels dus à des conduites en état alcoolique ou une forte proportion de ce type d'accidents dans l'ensemble des accidents de la route, chacun de ces préfets, « dès lors qu'il a pris en considération des circonstances particulières au département concerné, tenait des dispositions précitées de l'article L 131-13 (désormais 2215-1-3° du CGCT) le pouvoir de prendre la mesure attaquée ».

Comme dans l'arrêt du 3 avril 1996 Commune de Faa'a, le Conseil d'Etat a également relevé, d'une part, que les interdictions attaquées ne portaient que sur une tranche horaire déterminée et sur certains produits vendus par les commerces, d'autre part, que l'objectif visé de réduction du nombre d'accidents de circulation nocturnes ne pouvait être atteint par une mesure moins contraignante. En outre, le Conseil d'Etat a souligné qu'en se fondant sur des circonstances particulières au département, les préfets n'avaient pas créé de discrimination illégale entre d'une part, les établissements concernés et ceux du même type situés dans les départements voisins, d'autre part, les établissements de vente à emporter de boisson alcooliques et les débits de boissons qui ne se livrent pas à cette vente, ces derniers ne se trouvant pas dans la même situation au regard de l'objectif poursuivi.

1.2.4. Le préfet, autorité de police de la tranquillité publique dans les communes à police étatisée

Aux termes de l'article L.2214-4 du CGCT, « *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 (...) incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les bruits de voisinage* ».

Il convient de noter que « *les bruits de voisinage* » sont identifiés en tant que tels au 2° de l'article L.2212-2 du CGCT, et qu'ils ne se confondent donc pas avec les autres atteintes à la tranquillité publique que sont « *les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, (...) les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants* » (qui sont également énumérés au 2° de l'article L.2212-2 du CGCT).

D'une manière générale, il y a lieu de considérer que le préfet est la seule autorité compétente pour prendre les mesures de police en vue de prévenir les atteintes à la tranquillité publique, conséquences de la consommation excessive d'alcool sur la voie publique.

Ainsi, le Conseil d'Etat a annulé un arrêté en date du 12 mars 1992 par lequel le maire de Bourg-en-Bresse avait réduit les horaires d'ouverture d'exploitation d'une salle de jeux, au motif « que cette mesure a été prise à la suite d'incidents provoqués, en dehors de l'établissement, par des bandes de jeunes fréquentant l'établissement et dans le but de limiter les troubles à l'ordre public ainsi constatés ; que la police étant étatisée dans la commune de Bourg-en-Bresse, il n'appartenait qu'au préfet de prendre une telle décision ». (CE, *commune de Bourg-en-Bresse*, 20 décembre 1995).

Toutefois, le maire reste fondé à prendre une mesure de restriction des horaires de vente à emporter de boissons alcooliques ou d'interdiction de la consommation d'alcool sur la voie publique, lorsqu'il justifie cette mesure par le seul objectif de lutter contre les bruits de voisinage qui résulteraient du comportement des personnes alcoolisées sur la voie publique.

II. RAPPEL SUR CERTAINES POLICES SPÉCIALES ET DISPOSITIONS PÉNALES

Les dispositifs rappelés ci-après concernent soit directement, soit indirectement la prévention des atteintes à l'ordre public liées à la consommation d'alcool.

2.1. LA FERMETURE DES ÉTABLISSEMENTS FIXES OU MOBILES DE VENTE À EMPORTER DONT L'ACTIVITÉ CAUSE UN TROUBLE À L'ORDRE PUBLIC

Les articles L.2215-6, L.2215-7, L.2512-14-1 et L.2512-14-2 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, contiennent des dispositions qui permettent au préfet de prendre un arrêté de fermeture administrative d'une durée n'excédant pas trois mois à l'égard des établissements fixes ou mobiles de vente à emporter d'aliments assemblés et préparés sur place et destinés à une remise immédiate au consommateur ou des établissements diffusant de la musique, lorsque leur activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics.

Face aux diverses nuisances susceptibles d'être créées par ce type d'établissements, dont l'activité peut le cas échéant inclure la vente de boissons alcooliques à emporter, le préfet dispose ainsi de moyens de police administrative spéciale qui s'inspirent directement des dispositions du code de la santé publique applicables aux débits de boissons à consommer sur place.

Afin de disposer de statistiques fiables et actualisées, je vous saurais gré de bien vouloir adresser à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques le bilan semestriel des arrêtés de fermeture administrative pris sur ce fondement.

2.2. LA LOI N°84-610 DU 16 JUILLET 1984 MODIFIÉE RELATIVE À L'ORGANISATION ET LA PROMOTION DES ACTIVITÉS PHYSIQUES ET SPORTIVES

Il convient de rappeler que ce texte contient en son article 42-5 des dispositions pénales sanctionnant d'une amende de 7500 euros et d'un an d'emprisonnement les personnes qui auront introduit ou tenté d'introduire par force ou par fraude dans une enceinte sportive, lors du déroulement ou de la retransmission en public d'une manifestation sportive, des boissons alcooliques. Ces dispositions ne sont pas applicables aux personnes autorisées à effectuer la vente de ces boissons conformément à l'article L.3335-4 du code de la santé publique.

Il appartient aux officiers de police judiciaire de procéder aux constatations de ce type d'infractions et d'en informer immédiatement le procureur de la République, sous le contrôle duquel ils exercent leur mission de police judiciaire.