

N° 151

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 1965.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à compléter l'article L. 49 du Code des débits de boissons
et des mesures contre l'alcoolisme,*

PRÉSENTÉE

Par M. Bernard LAFAY,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Affaires sociales, sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une Commission spéciale.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans le souci de lutter contre le fléau social que constitue l'alcoolisme, les Pouvoirs publics se sont préoccupés, depuis plus d'un siècle, de mettre en œuvre une politique tendant notamment à limiter l'offre de boissons alcoolisées.

C'est à cet égard qu'ont été instaurées des mesures réglementant l'établissement des lieux de consommation, les premières d'entre elles résultant de la publication du décret du 29 décembre 1851 qui, par son article 1^{er}, subordonnait à une permission préalable de l'autorité administrative l'ouverture des cafés, cabarets et débits de boissons.

Si ce décret fut juridiquement abrogé par la loi du 17 juillet 1880, celle-ci, publiée au *Journal officiel* du 18 juillet 1880, reprit les prescriptions fondamentales édictées par la réglementation antérieure et introduisit, dans la police des débits de boissons, une disposition nouvelle et importante en stipulant, par son article 9, que les « maires pourront, les conseils municipaux entendus, prendre des arrêtés pour déterminer, sans préjudice des droits acquis, les distances auxquelles les cafés et débits de boissons ne pourront être établis autour des édifices consacrés à un culte quelconque, des cimetières, des hospices, des écoles primaires, collèges ou autres établissements d'instruction publique ».

Ainsi, dès 1880, la nécessité de protéger certaines zones en les maintenant à une distance minimale des lieux de consommation des boissons alcoolisées était-elle consacrée par la législation qui allait, dès lors, s'orienter avec une netteté et une fermeté accrues dans le sens défini, pour la première fois, par la loi du 17 juillet 1880.

La compétence impartie aux maires en matière de fixation des périmètres de protection autour de certains établissements et édifices devait être étendue aux préfets par la loi du 30 juillet 1913 (*Journal officiel* du 31 juillet 1913) portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1913. Aux termes de l'article 46 de ladite loi, les autorités préfectorales se voyaient, en effet, conférer en la matière un droit équivalent à celui des maires dans l'étendue du département et sur avis conforme du Conseil général.

Cette compétence concurrente s'exerça jusqu'à la promulgation de la loi du 5 novembre 1940 relative à la nouvelle réglementation applicable aux débits de boissons, qui confia aux seuls préfets la faculté d'instaurer, par arrêtés, des périmètres de protection autour non seulement des édifices et établissements ci-dessus mentionnés, mais aussi des sanatoriums, préventoriums et organismes publics créés en vue du développement physique de la jeunesse et de la protection de la santé publique.

En sus d'une dévolution exclusive de compétence aux autorités préfectorales, la loi du 5 novembre 1940 prévoyait donc une augmentation du nombre des édifices et établissements susceptibles de faire l'objet d'une protection. Le processus fut poursuivi par la loi n° 395 du 22 mars 1942 (*Journal officiel* du 28 mars 1942), qui

porta extension des périmètres de protection en matière de débits de boissons en ajoutant, à la liste précédemment énoncée, les établissements pénitentiaires, casernes, camps, arsenaux et tous bâtiments occupés par les troupes des armées de terre, de mer et de l'air ainsi que par le personnel de la Société nationale des chemins de fer français.

Les dispositions en cause furent reprises sans modification dans le « Code des mesures concernant les débits de boissons et la lutte contre l'alcoolisme », annexé au décret n° 55-222 du 8 février 1955 (*Journal officiel* du 10 février 1955), dont elles constituèrent l'article 49.

La seconde codification, consécutive à la publication au *Journal officiel* du 9 janvier 1959, de l'ordonnance n° 59-107 du 7 janvier 1959, prise dans le cadre des articles 34 et 92 de la Constitution du 4 octobre 1958, eut pour effet, d'une part, de modifier l'intitulé du nouveau Code, qui devint celui « des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme », et, d'autre part, de procéder, en l'article L. 49 dudit Code, à une énumération limitative des édifices et établissements autour desquels les préfets étaient habilités à prendre des arrêtés pour déterminer, sans préjudice des droits acquis, les distances auxquelles les débits de boissons à consommer sur place ne pourraient être établis.

Cette liste, hormis l'affirmation expresse de son caractère limitatif, ne se différençait de celle qui se dégagait de la synthèse des lois précitées des 17 juillet 1880, 30 juillet 1913, 5 novembre 1940 et 22 mars 1942 qu'en tant qu'elle substituait aux « bâtiments occupés par le personnel de la Société nationale des chemins de fer français » les « bâtiments affectés au fonctionnement des entreprises publiques de transport » et qu'elle apportait une plus grande précision dans la définition des établissements qui figuraient dans la rédaction de l'article 49 du Code des mesures concernant les débits de boissons et la lutte contre l'alcoolisme, sous les vocables « d'hospices, sanatoriums, préventoriums et organismes publics créés en vue du développement physique de la jeunesse et de la protection de la santé publique ».

Sur ce point, l'article L. 49 de l'actuel Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme comprend, au 3° de sa liste énumérative des édifices et établissements concernés par les périmètres de protection, « les hôpitaux, hospices et tous établissements publics ou privés de prévention, de cure et de soins

comportant hospitalisation ainsi que les dispensaires de prévention relevant des services départementaux d'hygiène sociale ».

Au 5°, cette liste vise les « stades, piscines, terrains de sports publics ou privés ».

Si les mesures dont la genèse vient d'être rappelée n'avaient jamais revêtu un caractère d'entière autorité, puisqu'elles laissaient aux autorités préfectorales tout pouvoir d'appréciation à l'effet de définir si les nécessités locales justifiaient — ou non — l'institution d'un périmètre de protection qui s'instaurait, en tout état de cause, sans préjudice des droits acquis, c'est-à-dire sans entraîner la fermeture des débits installés avant la mise en place du périmètre, il est à noter qu'une modification importante a été, à ce point de vue, apportée à la législation dont il s'agit par l'ordonnance n° 60-1253 du 29 novembre 1960 (*Journal officiel* du 30 novembre 1960).

Le texte élaboré en exécution de la loi n° 60-773 du 30 juillet 1960, qui autorisait le Gouvernement à prendre par application de l'article 38 de la Constitution les mesures nécessaires pour lutter contre certains fléaux sociaux, a rendu, en effet, obligatoire l'institution de périmètres de protection, par arrêtés préfectoraux, autour des édifices et établissements qui font l'objet des points 3 et 5 précités de l'article L. 49 et auxquels ont été adjointes les maisons de retraite. L'ordonnance du 29 novembre 1960 a posé simultanément le principe de la suppression des débits existants à l'intérieur de ces périmètres, leur suppression ne devenant cependant effective qu'au moment où l'exploitant installé — ou, le cas échéant, son conjoint — cesse son activité.

Le très sensible renforcement qui a été ainsi donné aux effets des périmètres de protection n'a pas manqué d'être suivi de notables conséquences, mais il est permis de s'interroger sur le point de savoir si la mise en œuvre de la politique qui a été de la sorte instaurée, puis progressivement durcie, a permis d'atteindre l'objectif qui était recherché et qui s'analysait, à l'évidence, dans une restriction du nombre des débits et dans une limitation de leur prolifération.

Il serait vain de nier que les dispositions législatives en vigueur ont contribué au dégagement des zones qu'il est apparu opportun de protéger, mais il est tout aussi manifeste que ces dispositions ont simultanément favorisé l'apparition d'un phénomène qui ne

manque pas d'être particulièrement inquiétant puisqu'il se caractérise par une concentration grandissante des lieux de consommation dans certains secteurs urbanisés demeurant hors de portée des périmètres de protection prévus par les textes actuels.

Il est patent, en effet, que nombre de débits de boissons, dont l'établissement serait contrarié par l'existence de périmètres de protection institués par arrêtés préfectoraux pris conformément à l'article L. 49 du Code précité, s'implantent tout naturellement dans les lieux qui, n'entrant pas dans le champ d'une zone protégée, leur paraissent offrir des conditions optimales sur le plan commercial.

De véritables pôles d'attraction se sont ainsi constitués dans certains quartiers de grandes villes, et notamment de la capitale, entraînant une concentration des débits de boissons, qui saurait d'autant moins se concilier avec l'effort de lutte entrepris dans le domaine de l'alcoolisme, qu'elle met directement en danger des classes particulièrement vulnérables de la société, ainsi que l'attestent les statistiques établies en la matière.

A Paris, par exemple, depuis deux ans, on assiste à une concentration sans cesse croissante des débits de boissons, en particulier dans les 7^e, 19^e arrondissements, et, ce qui est plus grave, dans le 5^e arrondissement, quartier universitaire. Rien qu'en 1964, 22 nouveaux débits se sont installés dans ce 5^e arrondissement.

Alors que la loi s'attache à protéger les établissements scolaires et universitaires, cette concentration abusive, qu'une lacune de la législation permet, constitue un danger pour la jeunesse. Des enquêtes ont nettement montré qu'il est un phénomène conséquent de la concentration des débits de boissons : c'est l'accroissement de la clientèle et l'incitation à boire.

Cette concentration a vu, bien évidemment, sa densité renforcée par les mesures prescrites par l'ordonnance précitée du 29 novembre 1960, qui a ajouté aux débits nouveaux, contrariés dans leur installation par l'existence de périmètres de protection, les débits anciens contraints, pour subsister, de se transplanter, dès lors qu'ils sont situés à proximité d'hôpitaux, d'établissements de soins et de terrains de sport.

D'ailleurs, dès 1947, le phénomène qui vient d'être décrit n'avait pas manqué de retenir, dans le département de la Seine, l'attention des pouvoirs de police. Par l'article 2 de l'arrêté du 25 mars 1947, le Préfet de Police, aux fins d'empêcher la multiplication et la concentration des débits de boissons, avait interdit

l'installation de tout nouveau débit à moins de 50 mètres de débits déjà existants. La validité de la mesure réglementaire en cause, édictée « dans l'intérêt de la santé publique », avait d'ailleurs été affirmée par deux arrêts du Conseil d'Etat, respectivement rendus le 18 février 1949 (Dme Denayer) et le 5 janvier 1951 (Dme Guiderdoni) ; la Haute Assemblée basait ses jugements sur le fait que l'institution de zones protégées visait à diminuer le nombre des créations de débits nouveaux et qu'en conséquence les autorités de police étaient fondées à prohiber l'installation de nouveaux débits si ceux-ci étaient situés à proximité de commerces similaires déjà existants.

L'arrêté du 25 mars 1947 fut modifié, en son article 2, par l'arrêté du 1^{er} mars 1957, qui portait à 75 mètres l'interdiction pour un nouveau débit de boissons de s'installer à proximité d'un autre déjà implanté.

Un revirement de la jurisprudence du Conseil d'Etat fut motivé par la publication d'un nouvel arrêté du Préfet de Police en date du 1^{er} avril 1959. L'intervention de ce texte avait été rendue nécessaire par la promulgation du nouveau Code annexé à l'ordonnance précitée du 7 janvier 1959. Il est à noter que le Préfet de Police crut pouvoir, dans l'article 2 de l'arrêté en cause, reprendre expressément les termes de celui du 25 mars 1947 modifié et fixer de nouveau à 75 mètres les limites des périmètres à instaurer autour des débits d'ores et déjà installés.

Un recours formé contre l'article 2 de cet arrêté, pour excès de pouvoir, fut rejeté par jugement du Tribunal administratif de Paris, en date du 23 décembre 1960, mais ledit jugement, frappé d'appel, devait être, ainsi que l'arrêté incriminé, annulé par un arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 13 mai 1964 dans l'affaire « Société Milk-Bar Richelieu ».

La Haute Assemblée fit observer, en la circonstance, qu'aucune disposition du Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme n'autorisait les préfets à user du pouvoir réglementaire dont ils disposent en matière de police, pour ajouter, par une mesure de portée générale, les débits de boissons déjà existants à la liste des édifices et établissements au voisinage desquels ne peut être légalement autorisée l'installation de débits de boissons.

En égard à ces considérants, il est donc clair que le revirement de jurisprudence enregistré est exclusivement dû au fait que le Conseil d'Etat n'a pu qu'appliquer strictement les dispositions

législatives en vigueur, ne prenant en considération le nouveau libellé introduit dans cette législation par l'ordonnance du 7 janvier 1959, qui a explicitement conféré un caractère limitatif à l'énumération donnée par l'article L. 49 du Code des édifices et établissements de nature à permettre, à l'initiative des autorités préfectorales, la mise en place de périmètres de protection.

Aussi bien, est-ce sur un plan essentiellement formel que s'est placée la Haute Assemblée pour se prononcer en l'espèce et le formalisme juridiquement incontestable de cette récente prise de position ne peut que souligner l'évidence de la lacune qui affecte le texte législatif régissant la matière.

La dégradation d'une situation qui avait incité, à plusieurs reprises, les autorités préfectorales à intervenir dans l'intérêt de la santé publique ne permet pas de différer l'intervention d'une mesure qui soit propre à pallier cette lacune et qui ne peut qu'être d'ordre législatif, compte tenu des remarques formulées par le Conseil d'Etat dans son arrêté du 13 mai 1964.

Le spectacle offert par certains quartiers, dans lesquels s'agglutinent comptoirs et cafés, ne laisse d'être éminemment préoccupant lorsque l'on prend conscience de la gravité des dangers que présente pour la société cette excessive concentration à laquelle il est impérieux de remédier.

Il y a donc lieu de restituer sans conteste aux préfets, qui en ont été incidemment privés par la contexture de l'ordonnance du 7 janvier 1959, le moyen de restreindre l'établissement des lieux de consommation des boissons alcoolisées et d'obvier ainsi à leur propension à la concentration en prenant, en tant que de besoin, des arrêtés pour déterminer, sans préjudice des droits acquis, les distances auxquelles les débits de boissons à consommer sur place ne pourront être établis autour des commerces similaires déjà installés.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi, qui ne lèse en rien les droits acquis, puisqu'elle n'est assortie d'aucun effet rétroactif et que nous vous demandons d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Il est ajouté à l'article L. 49 du Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme, immédiatement après « 8. — Bâti-ments affectés au fonctionnement des entreprises publiques de transport », un nouvel alinéa ainsi conçu :

« 9. — Débits de boissons à consommer sur place. »