N° 384324 QPC
Syndicat réunionnais des
exploitants de stations-services

5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies
Séance du 12 novembre 2014
Lecture du 28 novembre 2014

Décision inédite au recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Le préfet de la Réunion a pris, le 23 avril 2014, un arrêté de police réglementant différents aspects de l'activité des débits de boissons et du commerce des boissons alcooliques. Son article 8 reproduit presque mot pour mot les quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 3322-9 du code de la santé publique, issus de l'article 94 de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 *portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires* (dite « loi HPST »), selon lesquels : « *Il est interdit de vendre des boissons alcooliques à emporter, entre dix-huit heures et huit heures, dans les points de vente de carburant. / Il est interdit de vendre des boissons alcooliques réfrigérées dans les points de vente de carburant.* »

Cette double interdiction renforce celle de vendre des boissons alcooliques à emporter dans les points de vente de carburant entre 22 h et 6 h qui avait été introduite, initialement, à l'article L. 68 du code des débits de boisson et des mesures contre l'alcoolisme par l'article 10 de la loi n°91-32 du 10 janvier 1991 *relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, dite « loi Evin ».

Le syndicat réunionnais des exploitants de stations-services a introduit un recours en excès de pouvoir contre l'article 8 de cet arrêté devant le tribunal administratif de Saint-Denis. Par un mémoire distinct, le syndicat a présenté devant le tribunal une question prioritaire de constitutionnalité relative à ces dispositions, que le tribunal vous a transmise : il soutient qu'elles portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et méconnaissent le principe d'égalité.

Les dispositions législatives en cause sont applicables au litige, puisqu'elles forment la base légale la plus évidente de l'acte réglementaire attaqué, qui se borne à les reproduire. Elles n'ont pas déjà été déclarées conformes à la constitution, le conseil constitutionnel n'ayant pas été saisi de la loi HPST et sa décision sur la loi Evin n'ayant pas porté sur ces dispositions.

Compte tenu des principes invoqués, la QPC soulevée ne présente pas le caractère d'une question nouvelle qui devrait nécessairement être renvoyée au conseil constitutionnel, au sens donné à ce critère de renvoi par le conseil constitutionnel dans sa décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009 sur la loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

Reste à évaluer leur caractère sérieux.

S'agissant de l'atteinte à la liberté d'entreprendre, le conseil constitutionnel juge de manière constante qu'«il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, 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 » (décisions n°2000-439 DC du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive, considérant 13 ; n°2013-3 LP du 1er octobre 2013, Loi du pays relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie, considérant 4, entre autres multiples exemples).

Au titre de ces motifs d'intérêt général peuvent être pris en compte les exigences de protection de la santé publique qui ont un fondement constitutionnel, ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dès 1991, dans sa décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 sur la loi Evin.

Le Conseil constitutionnel a ainsi admis :

- que des dispositions encadrant une profession et ses activités, même strictement, en poursuivant un objectif de santé publique, n'avaient pas porté atteinte à la liberté d'entreprendre (décision n° 2013-364 QPC du 31 janvier 2014) ;
- que des limitations du temps de travail opéraient une conciliation qui n'était pas manifestement disproportionnée entre la liberté d'entreprendre et, notamment, le droit à la protection de la santé (décision n° 2014-373 QPC du 4 avril 2014) ;
- que le caractère général et absolu d'une interdiction ne caractérise pas en soi une disproportion entre l'intérêt général et la liberté d'entreprendre (décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013).

La conformité à cette jurisprudence des dispositions en cause peut être examinée distinctement selon les deux branches de la prohibition édictée.

Pour ce qui est de l'interdiction portant sur les boissons alcooliques non réfrigérées, l'objectif est de prévenir la conduite sous l'effet de l'alcool et, ainsi, les atteintes graves à la santé publique résultant des accidents qu'il occasionne.

Le ministre produit des statistiques établissant que la majeure partie des accidents se produit la nuit et que la consommation d'alcool augmente le nombre d'accidents mortels durant cette plage horaire. Les travaux parlementaires font apparaître la retenue manifestée par les parlementaires dans les restrictions à la liberté d'entreprendre envisagées – notamment, le parlement a adouci le projet initial qui consistait à interdire absolument la vente de boissons alcooliques dans les points de vente de carburant, quel qu'en soit le type et quelle que soit l'heure. Les modalités finalement adoptées paraissent en cohérence avec votre jurisprudence, qui tient compte, au titre du respect de la liberté d'entreprendre, de ce qu'une interdiction ne présente pas de caractère général et absolu en ce qu'elle « *ne porte que sur une tranche horaire déterminée et que sur certains des produits vendus par les commerces qu'elle concerne.* » (Section, 3 mars 1993, *S.A. Carmag*, n° 116550, p. 51 (l'interdiction posée par un préfet de vendre des boissons alcoolisées entre 22 h et 6 h était légale, au vu d'une enquête des services de gendarmerie montrant qu'au cours des mois précédents, sur 926 accidents corporels de la circulation survenus dans le département, 105 étaient liés à l'alcoolémie, et sur une enquête de police selon laquelle 62 % des accidents dus à l'alcool se produisaient entre 22 heures et 6 heures du matin ; cf aussi 30 décembre 2013, *SA Brasserie de Tahiti*, n° 368065, T. 720, fiché sur un autre point).

La disposition paraît également rester dans la retenue nécessaire au regard de la réalité de l'activité économique des points de vente du carburant : comme le souligne la ministre en défense, le créneau horaire pendant lequel la vente d'alcool est interdite ne correspond pas à un créneau au cours duquel les autres distributeurs d'alcool pourraient procéder à la vente massive d'alcool, captant ainsi la clientèle des stations-service. Les autres commerces qui vendent des boissons alcooliques (supérettes et grandes surfaces) ne restent pas ouvertes toute la nuit, ou du moins pas sur la totalité de tranche horaire 18 h - 8 h, et sont le plus souvent fermées les dimanches et jours fériés, ce qui n'est pas le cas de points de vente du carburant tels que les stations-service. Est ainsi limité l'impact de la mesure sur l'activité économique des stations.

Quant à elle, l'interdiction portant sur les boissons alcooliques réfrigérées entend prévenir toute consommation sur place de boissons alcooliques avant la conduite automobile. La vente de boissons alcooliques réfrigérées suppose, en effet, une consommation immédiate par l'acheteur. On peut admettre que pour les mêmes motifs de santé publique, la vente de boissons alcooliques réfrigérées nécessite des mesures plus restrictives que pour le reste des boissons alcooliques.

S'agissant de l'atteinte au principe d'égalité, il faut rappeler que la valeur constitutionnelle du principe d'égalité, consacré aux articles 1er, 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, a été reconnue par le Conseil constitutionnel par sa décision « Taxation d'office » n°73-51 DC du 27 décembre 1973. Selon une jurisprudence constante, ce principe, au niveau constitutionnel, ne s'oppose ni à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (par exemple : décisions n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, considérant 19 ; n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, considérant 18 ; n° 2009-588 DC du 6 août 2009, Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires, considérant 16).

A l'aune de ces critères, le syndicat requérant soutient que la différence de traitement entre établissements vendant du carburant et établissements qui n'en vendent pas n'est pas pertinente au regard de l'objectif tendant à la prévention de la consommation d'alcool avant de prendre le volant, dès lors que les uns comme les autres peuvent être fréquentés tant par une clientèle qui a accès à pied, tous les points de vente du carburant ne trouvant pas dans l'enceinte des autoroutes, et certains étant situés en agglomération ou faciles d'accès pour les piétons, et les autres commerces susceptibles de vendre des boissons alcooliques étant largement fréquentés par accès automobile.

Ce raisonnement a une force indéniable.

Il n'en reste pas moins que les commerces qui permettent de se fournir par un unique acte d'achat, en un seul point de vente, en carburant et en autres produits se trouvent dans une situation spécifique. En dehors de ces structures, l'achat d'alcool relève d'une démarche volontaire différente de celle d'acheter du carburant. La mise en vente de carburant tend en outre nécessairement à attirer une plus grande proportion d'automobilistes, toutes choses égales par ailleurs. Le risque que consommation d'alcool et conduite automobile soient associés paraît nécessairement plus grand dans un point de vente du carburant qui vendrait également de l'alcool que dans un établissement qui dissocie point de vente du carburant et point de vente de boissons alcooliques, voire privé de tout point de vente du carburant.

Pour les mêmes raisons, l'interdiction posée paraît en rapport direct avec l'objectif de prévention des risques d'accidents de la route dus à la consommation d'alcool poursuivie par la loi qui l'a établie.

Outre le critère de sa pertinence, l'appréciation du rapport de la différence de traitement avec l'objet de la loi peut recouvrir une question de proportionnalité de la différence de traitement avec l'objet de la loi.

Le Conseil constitutionnel a considéré que l'objectif de la loi Evin restreignant la publicité en faveur des boissons alcooliques procédait de la volonté du législateur de garantir la protection de la santé publique qui, comme le principe d'égalité, a des fondements constitutionnels, et a estimé que les mesures consacrées par cette loi Evin étaient adaptées à l'objectif de santé publique de lutte contre l'alcoolisme, en particulier au volant (décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, considérants 29 et 30).

Est au cas présent à mettre en balance avec cet objectif de protection de la santé publique le caractère raisonnable de la mesure, par les mêmes considérations que celles qui la justifient au regard de la liberté d'entreprendre.

La QPC soulevée ne présente donc de caractère sérieux ni au regard de la liberté d'entreprendre, ni au regard du principe d'égalité.

Il n'y a donc pas lieu de la renvoyer au conseil constitutionnel.