

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1987.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de loi de MM. Guy MALE, Georges MOULY et Jean PUECH, tendant à adapter aux exigences du développement du tourisme certaines dispositions du code des débits de boissons.

Par M. Jean PUECH,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, vice-présidents ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir le numéro :

Séant : 13 (1986-1987).

Tourisme.

SOMMAIRE

	Pages
I. Introduction	3
II. Le problème posé par l'article L.29 du Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme	4
III. Analyse critique du dispositif initial de la proposition de loi	6
IV. Tableau comparatif	13
V. Texte de la proposition de loi présenté par votre Commission	15

Mesdames, Messieurs,

Le tourisme contribue aujourd'hui pour plus de 300 milliards de francs au produit national brut de la France. Il emploie directement ou indirectement plus de 1,6 million de personnes et son importance économique est unanimement reconnue.

Cependant, le secteur touristique souffre encore de contraintes multiples, qui freinent son développement. Il en est ainsi d'un certain nombre de réglementations anciennes qui n'ont pas suivi l'évolution d'une profession en pleine mutation.

Le secteur hôtelier et de la restauration est soumis, pour une grande partie de son activité, au Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme. Parmi les dispositions de ce code, l'article L.29 qui interdit la possession ou l'exploitation de plusieurs licences de débits de boissons apparaît particulièrement inadapté face à l'évolution récente des structures du tourisme. C'est pourquoi la présente proposition de loi vous propose, dans l'attente d'une refonte générale du Code des débits de boissons, d'abroger l'article L.29 qui constitue un handicap regrettable au développement d'un secteur économique dynamique.

II. LE PROBLEME POSE PAR L'ARTICLE L.29 DU CODE DES DEBITS DE BOISSONS ET DES MESURES CONTRE L'ALCOOLISME

Votre rapporteur ne peut que regretter la contradiction qui existe entre la volonté affirmée de favoriser le secteur touristique et le maintien de réglementations contraignantes qui relèvent souvent d'administrations étrangères au tourisme.

Le Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme, dans son article L.29, interdit à toute personne physique ou morale de posséder ou d'exploiter plus d'un débit de boissons à consommer sur place des deuxième, troisième et quatrième catégories. Cette interdiction est assortie de dérogations pour les hôtels de catégories 3, 4 et 4 étoiles luxe et les services de transports aériens, maritimes, fluviaux ou ferroviaires. Très récemment, le Parlement a écarté du champ d'application de l'article L.29, les casinos autorisés (1).

Mais ces assouplissements n'ont pas tenu compte de l'évolution des chaînes d'hôtels de catégorie 1 ou 2 étoiles qui sont de création récente de même que les chaînes de restaurants ni du développement des résidences de tourisme ou des villages de vacances. Le texte en vigueur interdit de la même façon, l'exploitation saisonnière de plusieurs débits de boissons par un même propriétaire.

Ces entreprises sont donc obligées, pour respecter les termes de l'article L.29 de créer autant de personnes morales que d'établissements afin de pouvoir exploiter des licences de débits de boissons.

Cette situation aboutit à la création de sociétés dont la structure est extraordinairement complexe et la gestion lourde. Elle rend enfin le contrôle de ces sociétés par l'administration très difficile.

(1) Loi n° 87-306 du 5 mai 1987 modifiant certaines dispositions relatives aux casinos autorisés.

L'abrogation de l'article L.29 du code des débits de boissons qui permettra de posséder ou d'exploiter autant de licences que d'établissements devrait donc favoriser une gestion plus rationnelle et entraîner la dissolution d'un grand nombre de sociétés créées artificiellement.

**III. ANALYSE CRITIQUE DU DISPOSITIF INITIAL DE
LA PROPOSITION DE LOI TENDANT A ADAPTER AUX
EXIGENCES DU DEVELOPPEMENT DU TOURISME
CERTAINES DISPOSITIONS DU CODE DES DEBITS DE
BOISSONS**

Article premier

**Modification du régime de la petite licence restaurant
(art. L. 23 du code des débits de boissons
et des mesures contre l'alcoolisme)**

L'article L. 23 du Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme précise les conditions auxquelles les restaurants qui ne sont pas titulaires d'une licence de débit de boissons à consommer sur place, peuvent vendre des boissons alcoolisées.

Ces restaurants doivent être pourvus de l'une des deux catégories de licence suivantes: la petite licence restaurant qui autorise à vendre les boissons des deux premiers groupes ou la licence restaurant qui permet la vente de toutes les boissons dont la consommation est autorisée.

Toutefois, la vente de boissons alcoolisées par les restaurants est limitée par une obligation générale: elle ne peut avoir lieu qu'à l'occasion des principaux repas et comme accessoire de la nourriture.

La notion de repas principal a été précisée par la jurisprudence. Il doit comporter une entrée, un plat chaud et un fromage ou un dessert.

Les habitudes de consommation ont cependant très largement évolué durant ces dernières années, marquées notamment par le développement de la restauration rapide (fast-

food). Or ces établissements ne proposent pas à leurs clients des repas qui répondent à la définition du repas principal fixée par les tribunaux et ne sont donc pas autorisés légalement à vendre des boissons alcoolisées.

L'article premier de la proposition de loi initiale a pour objet de supprimer la référence à la notion de repas principal dans le cadre de la petite licence restaurant. Les établissements dits de restauration rapide pourraient ainsi, à des conditions beaucoup moins restrictives, vendre des boissons sans alcool et des "boissons fermentées non distillées" (vin, bière, cidre, poiré, hydromel, vins doux naturels).

Votre rapporteur n'a jugé ni utile, ni opportune cette modification du Code des débits de boissons.

En effet, un établissement de restauration rapide, s'il souhaite vendre des boissons alcoolisées sans être soumis à la condition restrictive du repas principal, a la possibilité d'acquérir une licence de débit de boissons à consommer sur place. Un certain nombre de chaînes d'établissements de ce type ont fait obligation à leurs gérants de se conformer à cette règle.

D'autre part, la suppression de la référence au principal repas aboutirait en fait, à donner à tous les établissements titulaires de la petite licence restaurant une licence de débit de boissons de deuxième catégorie, car la notion d'accessoire de la nourriture est trop imprécise pour être contrôlable. Or ces établissements ne seraient pas pour autant soumis à la réglementation très stricte applicable aux débits de boissons qui recouvre la limitation du nombre des débits de boissons, les mutations et transferts de licences, les zones protégées, la répression de l'ivresse publique et la protection des mineurs.

La modification de l'article L. 23 risquerait donc de favoriser le développement d'une nouvelle catégorie de débits de boissons en dehors du champ d'une réglementation protectrice et créerait certainement une concurrence nouvelle et inégale pour la profession des cafetiers-limonadiers.

Enfin, cette libéralisation ne paraît pas opportune alors que de nouveaux efforts dans la lutte contre l'alcoolisme doivent être entrepris.

Art. 2

Extension des dérogations à l'interdiction d'exploiter plus d'un débit de boissons (article L.29 du Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme)

L'article L.29 du Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme interdit à toute personne physique ou morale de posséder ou d'exploiter, directement ou indirectement ou par commandite, plus d'un débit de boissons à consommer sur place des deuxième, troisième et quatrième catégories.

Cette disposition, adoptée en temps de guerre, pour protéger les propriétaires de cafés du Nord, alors au front, contre les possibilités de rachat à bas prix par les grands brasseurs, a été plusieurs fois modifiée. Des assouplissements sont intervenus pour tenir compte du développement des hôtels de tourisme de catégories 3, 4 et 4 étoiles luxe, ainsi que des services de transports aériens, maritimes, fluviaux ou ferroviaires ou encore de la situation particulière des casinos autorisés.

L'application stricte de l'article L.29 oblige le propriétaire ou l'exploitant d'une licence, lorsqu'il souhaite étendre son activité à plusieurs établissements, à créer autant de personnes morales que d'établissements ce qui entraîne une gestion lourde et artificielle.

Cette insécurité juridique est d'autant plus intolérable que les peines sanctionnant l'interdiction de cumul peuvent être aussi sévères que la fermeture définitive des débits possédés ou exploités directement par une même personne.

Pour favoriser le développement du secteur touristique, il conviendrait donc de supprimer ce handicap pour des sociétés françaises particulièrement performantes. L'article L.29 pénalise de la même façon les résidences de tourisme, les villages de vacances ou l'exploitation saisonnière de plusieurs débits de boissons par un même propriétaire.

Pour ces raisons, votre Commission vous propose l'abrogation de l'article L.29 du Code des débits de boissons, qui lui semble plus efficace que l'extension du système actuel de dérogations, prévue par l'article 2 de la proposition de loi initiale.

Cette abrogation ne pourrait en aucun cas constituer un obstacle dans la politique de lutte contre l'alcoolisme. Les licences IV de débits de boissons sont passées de 321 281 en 1915 à moins de 180 000 aujourd'hui. Si l'abrogation de l'article L.29 autorise la possession ou l'exploitation de plusieurs débits, elle n'entraîne en effet aucune dérogation au principe de l'article L.28 selon lequel: "L'ouverture de tout nouvel établissement de quatrième catégorie est interdite" en dehors des cas prévus par l'article L.47 relatif aux débits temporaires.

Art. 3

Fermeture administrative d'un débit de boissons

(Art. L. 62 du Code des débits de boissons
et des mesures contre l'alcoolisme)

L'article L. 62 du Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme définit le régime de la fermeture administrative des débits de boissons et des restaurants. La fermeture administrative peut être ordonnée par le préfet, commissaire de la République, pour une durée maximale de 6 mois, soit à la suite d'infraction aux lois et règlements relatifs à ces établissements, soit en vue de préserver l'ordre, la santé ou la moralité publics.

L'article 3 de la proposition de loi a pour objet de préciser que la fermeture administrative ne peut être ordonnée que sous réserve du respect d'une procédure d'information préalable permettant à l'intéressé de faire valoir ses observations.

L'examen de l'application actuelle des dispositions de l'article L. 62 fait apparaître que les fermetures administratives prononcées par les préfets sont relativement peu nombreuses, de l'ordre de 1000 par an, réparties de manière assez inégale selon les départements. Les fermetures administratives prononcées

par le ministre de l'intérieur pour une durée allant de trois mois à un an, en vertu de l'article L. 63, sont assez exceptionnelles, environ une centaine par an.

Les fermetures administratives concernent pour 80 % d'entre elles, les débits de boissons et pour 20 % les restaurants, en particulier pour non respect des règles d'hygiène.

L'application de l'article L. 62 peut avoir pour un établissement des conséquences économiques dramatiques dans la mesure où il impose une cessation d'activité de longue durée alors même que toutes les charges restent dues, et en particulier les charges de personnel.

Il semble donc nécessaire et justifié de prévoir une procédure d'information préalable à la décision. Cependant, l'objectif de la modification proposée par l'article 3 de la proposition de loi a déjà été atteint par le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers qui dispose dans son article 8 :

"Sauf urgence ou circonstances exceptionnelles, sous réserve des nécessités de l'ordre public et de la conduite des relations internationales, et exception faite du cas où il est statué sur une demande présentée par l'intéressé lui-même, les décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979 susvisée ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé ait été mis à même de présenter des observations écrites.

Toute personne qui est concernée par une décision mentionnée au premier alinéa du présent article doit être entendue, si elle en fait la demande, par l'agent chargé du dossier ou, à défaut, par une personne habilitée à recueillir ses observations orales. Elle peut se faire assister ou représenter par un mandataire de son choix.

L'administration n'est toutefois pas tenue de faire droit aux demandes d'audition répétitives ou manifestement abusives par leur nombre et leur caractère systématique".

Ainsi, toute décision de fermeture administrative doit être précédée d'une procédure contradictoire à l'exception des cas d'urgence ou lorsque l'ordre public est menacé.

Une circulaire du 7 janvier 1987 du ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur chargé de la sécurité, adressée aux préfets, a rappelé la nécessité d'une information systématique des organismes professionnels des mesures de fermeture temporaire applicables dans leur département, et encourage la consultation des syndicats professionnels concernés, préalablement à l'édition de telles mesures. Enfin, par circulaire du 23 avril 1987, le ministre de l'Intérieur a précisé que "lorsqu'une infraction est constatée pour la première fois dans un établissement et qu'elle semble résulter d'une défaillance provisoire de l'exploitant", la fermeture administrative ne serait pas prononcée, mais que la bonne foi de l'exploitant serait présumée et que l'infraction ne donnerait lieu qu'à un simple avertissement.

Votre Commission souhaite que cet effort de concertation avec les professionnels soit poursuivi mais elle a jugé inutile l'article 3 de la proposition de loi initiale, les procédures étant déjà prévues par les dispositions en vigueur.

Intitulé de la proposition de loi

Par cohérence avec les modifications qu'elle a apportées au texte de la proposition de loi initiale, votre Commission vous propose un nouvel intitulé pour la proposition de loi.

IV. — TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte initial de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme.</p>	<p>Proposition de loi tendant à adapter aux exigences du développement du tourisme certaines dispositions du code des débits de boissons.</p>	<p>Proposition de loi tendant à abroger l'article L. 29 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme.</p>
	<p>Art. premier.</p>	
<p>Art. L. 23. — Les restaurants qui ne seront pas titulaires d'une licence de débit de boissons à consommer sur place doivent être pourvus de l'une des deux catégories de licence ci-après :</p>	<p>Au 1° du premier alinéa de l'article L. 23 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme, le membre de phrase « à l'occasion des principaux repas et » est supprimé.</p>	
<p>1° La « petite licence restaurant » qui permet de vendre les boissons des deux premiers groupes pour les consommer sur place, mais seulement à l'occasion des principaux repas et comme accessoires de la nourriture ;</p>		<p>Art. premier.</p>
<p>Art. L. 29 (Ord. n. 59-107, 7 janv. 1959, art. 7). — Aucune personne physique ou morale ne peut, sous réserve des droits acquis, posséder ni exploiter, directement ou indirectement ou par commandite, plus d'un débit de boissons à consommer sur place des deuxième, troisième et quatrième catégories.</p>		<p>L'article L. 29 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme est abrogé.</p>
	<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>
<p>(Ord. n. 67-816, 23 sept. 1967, art. premier.) Toutefois, l'interdiction prévue à l'alinéa précédent n'est pas applicable quand les débits sont exploités dans les hôtels classés « de tourisme » dans les catégories 3, 4 étoiles et 4 étoiles luxe ou dans les casinos autorisés.</p>	<p>Les alinéas 2 et 3 de l'article L. 29 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme sont remplacés par : « Toutefois, l'interdiction prévue à l'alinéa précédent n'est pas applicable quand les débits sont exploités dans les casinos autorisés, les hôtels classés « de tourisme » ou les résidences de tourisme classées, ou les villages de vacances, ou s'il s'agit du service des transports aériens, maritimes, fluviaux ou ferroviaires.</p>	
<p>Cette interdiction n'est pas non plus applicable lorsqu'un agrément aura été donné dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, s'il s'agit du service des transports aériens, maritimes, fluviaux ou ferroviaires.</p>		

Texte en vigueur

Texte initial
de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

Art. L. 30. — Les infractions aux dispositions des articles L. 27, L. 28 et L. 29 seront punies d'une amende de 600 à 8 000 F, sans préjudice des pénalités fiscales en vigueur.

En outre, le jugement prononcera la fermeture définitive du débit ou des débits ouverts ou maintenus indûment.

Les délinquants pourront être interdits des droits mentionnés à l'article 42 du code pénal pour une durée d'un an au moins et de cinq ans au plus.

Art. L. 47. — Par dérogation aux dispositions des articles L. 28 et L. 31 (3^e alinéa) l'ouverture, par des personnes ou sociétés de nationalité française ou étrangère, de débits de boissons de toute nature à consommer sur place est autorisée dans l'enceinte des expositions ou des foires organisées par l'Etat, les collectivités publiques ou les associations reconnues comme établissements d'utilité publique, pendant la durée des manifestations.

Chaque ouverture est subordonnée à l'avis conforme du commissaire général de l'exposition ou de la foire ou de toute personne ayant même qualité. L'avis est annexé à la déclaration souscrite à la mairie ou à la préfecture de police à Paris et à la recette buraliste des contributions indirectes.

Les dispositions de l'article L. 29 ne sont pas applicables aux débits ouverts temporairement en vertu du présent article.

Art. L. 62 (Ord. n. 59-107, 7 janv. 1959, art. 16). — La fermeture des débits de boissons et des restaurants peut être ordonnée par arrêté préfectoral pour une durée n'excédant pas six mois, soit à la suite d'infraction aux lois et règlements relatifs à ces établissements, soit en vue de préserver l'ordre, la santé ou la moralité publics.

I. Au premier alinéa de l'article L. 30 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme, les mots : « L. 28 et L. 29 » sont remplacés par les mots : « et L. 28 »

II. — Le dernier alinéa de l'article L. 47 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme est abrogé.

Art. 3.

L'article L. 62 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme est complété par la disposition finale ci-après :

« ... sous réserve du respect d'une procédure d'information préalable permettant à l'intéressé de faire valoir ses observations en défense dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».

**V.- TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI PRÉSENTÉ
PAR VOTRE COMMISSION**

**Proposition de loi tendant à abroger l'article L.29
du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme**

Article premier

**L'article L. 29 du code des débits de boissons et des mesures
contre l'alcoolisme est abrogé.**

Art. 2

**I. Au premier alinéa de l'article L. 30 du code des débits de
boissons et des mesures contre l'alcoolisme, les mots :**

L. 28 et L. 29

sont remplacés par les mots :

et L. 28.

**II. Le dernier alinéa de l'article L. 47 du code des débits de
boissons et des mesures contre l'alcoolisme est abrogé.**