



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

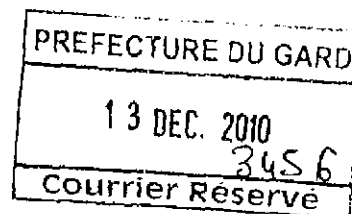
DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
CABINET

PARIS, LE 10 DÉCEMBRE 2010

Bureau des polices administratives

CIRCULAIRE

NOR | I | O | C | D | I | 0 | 3 | 1 | 9 | 1 | 0 | C



LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

à

MESDAMES ET MESSIEURS LES PRÉFETS
MONSIEUR LE PRÉFET DE POLICE

Objet : Rappel de la réglementation des horaires d'ouverture et de fermeture des activités commerciales susceptibles d'occasionner des troubles à la tranquillité publique.

Dans le cadre de la discussion au Parlement du projet de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), le ministre a été interrogé sur les règles applicables en matière d'horaires de commerces susceptibles de créer des troubles à la tranquillité publique. Il apparaît nécessaire de rappeler les dispositions en vigueur, suffisantes pour prévenir de tels troubles.

C'est l'objet de la présente circulaire que je vous invite à répercuter, autant que de besoin, auprès des maires de votre département.

1 - Règles en vigueur en matière d'ouverture et de fermeture des commerces

1.1 - Présentation générale :

La réglementation de l'ouverture des commerces relève de la législation sociale. Selon le principe de la liberté du commerce, et dès lors que la réglementation de l'emploi des salariés du commerce est respectée, l'amplitude horaire des commerces est laissée à la libre appréciation des commerçants.

Les dispositions du code du travail (articles L. 3132-1 et suivants) interdisent d'occuper plus de six jours par semaine un même salarié. Le repos hebdomadaire des salariés doit avoir une durée de 24 heures consécutives et être donné le dimanche.

Cependant, des dérogations sont prévues par le code du travail, notamment pour le commerce au détail de denrées alimentaires qui bénéficie d'une dérogation de droit le dimanche matin jusqu'à midi.

De même, des dérogations peuvent être accordées par le maire (pour un maximum de cinq dimanches par an) ou par le préfet (dans les communes touristiques ou thermales et dans les zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente, ou lorsqu'il est établi que le repos simultané le dimanche de tout le personnel d'un établissement serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de cet établissement).

1.2 – Règles particulières applicables aux débits de boissons

La nature particulière des produits vendus dans les débits de boissons, leurs conséquences en matière de santé publique et les risques de troubles à l'ordre public et à la tranquillité publique engendrés par une consommation excessive conduisent à imposer des restrictions dans les horaires d'ouverture et de fermeture de ces établissements.

Il s'agit d'un commerce contrôlé : les personnes déclarant l'ouverture, la mutation, la translation ou le transfert d'un débit de boissons à consommer sur place ainsi que celles déclarant un restaurant sont tenues d'être titulaires d'un permis d'exploitation délivré au terme d'une formation spécifique, prévue à l'article L. 3332-1-1 du code de la santé publique. Une formation, également spécifique, est imposée aux personnes vendant des boissons alcooliques à emporter entre 22 heures et 8 heures.

Par ailleurs, l'exploitation du débit de boissons à consommer sur place s'effectue conformément aux règles imposées par la catégorie de licence détenue. Il en va de même pour la vente à emporter de boissons alcooliques selon que la licence détenue est la « petite licence à emporter » ou la « licence à emporter ».

Les principales dispositions relatives à l'ouverture et la fermeture de ces établissements sont traitées ci-dessous, dans les parties 2 et 3.

Les périmètres de protection

Les zones de protection sont des périmètres au sein desquels l'installation de nouveaux débits de boissons est, par principe, interdite. Ces dispositions ne remettent pas en cause l'existence des débits de boissons à consommer sur place régulièrement installés (article L. 3335-3 du code de la santé publique).

A – La délimitation

Selon l'article L. 3335-1, il appartient au préfet de prendre des arrêtés pour déterminer, sans préjudice des droits acquis, les distances auxquelles les débits de boissons à consommer sur place ne peuvent être établis autour de certains édifices et établissements.

En application des dispositions de l'article précité :

1) Cette délimitation est facultative autour :

- des édifices consacrés à un culte ;
- des cimetières ;
- des établissements d'instruction publique et établissements scolaires privés ainsi que tous établissements de formation ou de loisirs de la jeunesse ;
- des établissements pénitentiaires ;
- des casernes, camps, arsenaux et tous bâtiments occupés par le personnel des armées de terre, de mer et de l'air ;
- des bâtiments affectés au fonctionnement des entreprises publiques de transport.

2) Cette délimitation est obligatoire autour :

- des établissements de santé, maisons de retraite et de tous établissements publics ou privés de prévention, de cure et de soins comportant hospitalisation ainsi que des dispensaires départementaux ;
- des stades, piscines, terrains de sport publics ou privés.

Le préfet définit les périmètres dans les zones de protection obligatoires. A ce titre, il dispose d'une marge d'appréciation pour les établissements de santé, maisons de retraite et tous établissements publics ou privés de prévention, de cure et de soins comportant hospitalisation et les dispensaires départementaux. Il peut faire varier l'étendue de ces zones selon la nature des établissements à protéger et selon l'importance de la commune où ils sont installés (article D. 3335-2 du code de la santé publique).

Par ailleurs, l'article L. 3335-4 pose le principe selon lequel la vente et la distribution de boissons des groupes 2 à 5 est interdite dans les stades, les salles d'éducation physique, les gymnases et d'une manière générale, dans tous les établissements d'activités physiques et sportives.

B - Dérogations

1) Dérogations permanentes :

Une dérogation de plein droit est prévue par la loi au profit des restaurants pourvus de la petite licence restaurant ou de la licence restaurants, qui peuvent être transférés au sein d'une zone de protection (dernier alinéa de l'article L. 3331-2).

2) Dérogations exceptionnelles :

Des dérogations exceptionnelles peuvent être accordées :

- par arrêté des ministres chargés de la santé et du tourisme, pour des installations qui sont situées dans des établissements classés hôtels de tourisme ou restaurants de tourisme (article L. 3335-4) ;
- par arrêté du ministre chargé de la santé, autour des établissements de santé, maisons de retraite et tous établissements publics ou privés de prévention, de cure et de soins

- comportant hospitalisation ainsi que les dispensaires départementaux et ce pour tenir compte des situations particulières à certaines communes (article D. 3335-3) ;
- par décision préfectorale lorsqu'il n'existe pas plus d'un débit de boissons à consommer sur place. Le préfet peut alors autoriser, lorsque les nécessités touristiques ou d'animation locale le justifient et après avis du maire, l'installation d'un débit de boissons à consommer sur place dans les zones faisant l'objet d'une protection (article L. 3335-1).

3) Dérogations temporaires :

En application de l'article L. 3335-4 du code de la santé publique, le maire peut accorder des autorisations dérogatoires temporaires, d'une durée de quarante huit heures au plus, à l'interdiction de vente à consommer sur place ou à emporter et de distribution des boissons des deuxième et troisième groupes sur les stades, dans les salles d'éducation physique, les gymnases et les établissements d'activités physiques et sportives à :

- des associations sportives agréées et dans la limite de dix autorisations annuelles pour chacune desdites associations qui en fait la demande ;
- des organisateurs de manifestations à caractère agricole dans la limite de deux autorisations annuelles par commune ;
- des organisateurs de manifestations à caractère touristique dans la limite de quatre autorisations annuelles, au bénéfice des stations classées et des communes touristiques (relevant des articles L. 133-11 et suivants du code du tourisme).

2 – Les pouvoirs de police du maire

La police administrative générale est en principe exercée par le maire, en application de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La police municipale a ainsi pour objet « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » et comprend notamment :

« 2° *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 ;*

3° *Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics... »*

En tant qu'autorité compétente en matière police générale des débits de boissons, le maire peut notamment, en raison de circonstances locales particulières, prendre les dispositions nécessaires et aggraver les termes de l'arrêté préfectoral fixant les horaires d'ouverture et de fermeture des débits de boissons à consommer sur place (cf. infra, point 3.1) en fixant par exemple des heures de fermetures moins tardives, en interdisant pour certains établissements la vente de boissons alcooliques pendant certains créneaux horaires ou en réduisant les possibilités de dérogations, en interdisant la consommation d'alcool à certaines heures et à l'intérieur d'un certain périmètre géographique.

En ne prenant aucune mesure de nature à faire cesser les troubles constatés, le maire commet une carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Celle-ci est susceptible de constituer

une faute de nature à engager la responsabilité de la commune (CAA Douai, 15 octobre 2009, n° 08DA01500, *Société DIP 02*). En cas de carence de l'autorité municipale, le préfet peut utiliser son pouvoir de substitution fondé sur l'article L. 2215-1 du CGCT (cf. infra, point 3.2).

S'agissant de la question spécifique de la **vente à emporter**, outre l'usage de ses pouvoirs de police générale liés au respect de l'ordre public, la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires offre au maire un nouveau levier d'action. Son article 95, qui ne fait pas l'objet d'une codification, dispose en effet que « *sans préjudice du pouvoir de police générale, le maire peut fixer par arrêté une plage horaire, qui ne peut être établie en deçà de 20 heures et au-delà de 8 heures, durant laquelle la vente à emporter des boissons alcooliques sur le territoire de sa commune est interdite* ».

Le pouvoir de police spéciale ainsi conféré au maire ne se substitue pas à son pouvoir de police générale préexistant, mais le renforce, tout en étant souple et adapté aux situations locales. Les décisions municipales, qui tiennent compte des particularités locales, peuvent déterminer des périmètres géographiques à l'intérieur du territoire concerné. Les décisions peuvent donc porter sur l'ensemble de la commune ou sur une zone particulière de celle-ci. Ces décisions ne sauraient en revanche prendre un caractère permanent.

Bien que l'article 95 ne le précise pas explicitement, à Paris, ces pouvoirs sont exercés par le préfet de police.

En matière de lutte contre le bruit, le maire dispose à la fois d'un pouvoir de police générale, prévu par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, et d'un pouvoir de police spéciale issu du code de la santé publique et du code de l'urbanisme.

➤ Au titre de son pouvoir de police administrative générale, il peut réprimer les atteintes à la tranquillité publique, incluant les nuisances sonores émanant de la voie publique ou des lieux publics. Il peut ainsi, notamment :

- Retirer l'autorisation d'occupation du domaine public accordée à un commerce ambulancier de restauration rapide, en raison « *du bruit nocturne, des odeurs et des débris provoqués par cette activité et qui ont donné lieu à plusieurs plaintes de la part de la population* ». (Conseil d'Etat, 8 décembre 1989, *Ville de Brest c/ Mme Lanaud*, n° 71174):
 - il appartient au maire de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux inconvénients que l'exercice du commerce ambulancier peut présenter pour la circulation, le bon ordre et la salubrité publique ;
 - le maire, constatant les nuisances liées à cette activité et après avoir mis en garde l'exploitant, n'a pas excédé ses pouvoirs en invitant celui-ci à mettre fin à ses activités de commerçant ambulancier sur le lieu des troubles constatés.
- Interdire l'organisation d'un bal public en raison des troubles intervenus lors de bals précédents (Conseil d'Etat, 28 octobre 1983, *Commune de Louroux Beconnais*, n° 34624).
- Prescrire à des tiers des travaux d'insonorisation de leur immeuble, afin de protéger le repos des voisins (Conseil d'Etat, 4 janvier 1935, *Dame Baron*, Rec. p. 16).
- Restreindre les horaires d'ouverture d'un magasin, lieu de rixes et de violences fréquentes, malgré les efforts du commerçant pour limiter les nuisances sonores.
Conseil d'Etat, 21 janvier 1994, *Commune de Dammarie-les-Lys*, n° 120043 :
 - eu égard à l'importance des troubles à l'ordre public résultant de l'exploitation 24 heures sur 24 d'un commerce de vente à emporter de produits alimentaires et de

boissons, notamment alcoolisées, la fermeture de l'établissement imposée par le maire de 22h30 à 6h durant quatre mois n'est pas disproportionnée par rapport à son objet.

- Réglementer les horaires de fermeture d'une boulangerie qui ouvrirait toute la nuit en raison du bruit provoqué par l'afflux de clients la nuit.

Conseil d'Etat, 7 juillet 1993, *Cazorla*, n° 139329, Rec. p.655 :

- en l'espèce, la vente des produits de boulangerie et croissanterie n'était pas à l'origine des troubles que le maire entendait prévenir : la mesure de police visait les conditions d'exploitation de l'établissement, son ouverture toute la nuit engendrant un afflux de clients particulièrement bruyants et troublant le repos des habitants ;
- l'interdiction de vendre de 22h à 6h, ni générale, ni absolue, était proportionnée à l'objectif recherché. Le maire n'a pas commis d'atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie.

➤ Points à retenir : La jurisprudence dégage des principes généraux ainsi que plusieurs conditions que le maire doit respecter en rédigeant son arrêté :

- la mesure de police ne peut être ni générale, ni absolue, mais elle doit être proportionnée à son objectif afin de ne pas entraver la liberté du commerce et de l'industrie : il ne s'agit pas de pénaliser l'exploitant mais de mettre fin aux troubles constatés. Les arrêtés municipaux doivent ainsi être limités dans le temps et l'espace ;
- la mesure de police peut viser une activité qui, sans être en elle-même contraire à l'ordre, la tranquillité ou la sécurité publiques, est à la source des troubles que, sur le fondement de l'article L. 2212-2 du CGCT, le maire a l'obligation de réprimer ;
- respect de la procédure contradictoire avant le prononcé d'une mesure de police administrative.

➤ Le maire dispose également de pouvoirs de police spéciale. Le règlement sanitaire départemental peut ainsi contenir des dispositions de lutte contre le bruit permettant par exemple au maire de réglementer l'usage des appareils sonores.

La sanction de la violation des arrêtés municipaux relève des compétences de la police municipale, en vertu de l'article L. 571-18 du code de l'environnement. Les pénalités encourues sont :

- des contraventions de 3^{ème} classe¹ pour les bruits de comportement ;
- des contraventions de 5^{ème} classe² pour les bruits d'activité ou de chantier.

Le pouvoir du maire en matière d'urbanisme lui permet également d'agir dans le domaine de la lutte contre le bruit. Le plan local d'urbanisme peut délimiter des zones qui pourront faire l'objet de mesures visant à réduire les nuisances acoustiques. Par exemple, l'isolement de certaines activités dans des zones moins peuplées de la commune ou des prescriptions d'isolation phonique pour les bâtiments d'habitation. Le maire peut également refuser la délivrance d'un permis pour des constructions soumises au bruit ou génératrices de bruit. Par exemple, un permis de construire une extension d'un silo de céréales à proximité d'habitations

¹ Sanction encourue au titre d'une contravention de 3^{ème} classe : 450 € au plus (article 131-13 al. 5 du code pénal).

² Sanction encourue au titre d'une contravention de 5^{ème} classe : 1 500 € au plus, « montant qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit, hors les cas où la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit » (article 131-13 al. 7 du code pénal).

(Conseil d'Etat, 22 juillet 1992, *Établissements Marchais*) ou d'une construction à usage d'élevage de volailles (Conseil d'Etat, 21 juin 1993, *Gouzou*).

3 – Les pouvoirs de police du préfet

Si l'autorité de droit commun en matière de police administrative est en principe le maire, le préfet dispose également d'importantes compétences.

Le CGCT dispose en son article L. 2122-24 que le maire exerce ses attributions « *sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département* ». Par ailleurs, l'article L. 2215-1 prévoit l'intervention du préfet dans le domaine de la police municipale, soit en tant qu'autorité de droit commun, soit en lui permettant de se substituer dans certaines conditions à l'autorité municipale.

3.1 – Cas où le préfet est autorité de droit commun

L'article L. 2215-1 du CGCT permet au préfet d'agir :

- si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, afin de prendre des mesures concernant les 2° et 3° de l'article L. 2212-2³ ;
- pour l'application de mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques excédant le territoire d'une commune.

C'est sur le fondement de l'article L. 2215-1 que dans chaque département, un arrêté préfectoral relatif à la police des débits de boissons a pour objet essentiel de réglementer les horaires d'ouverture de ces établissements et comporte également des dispositions concernant leurs conditions d'exploitation.

Cet arrêté, applicable à tous les types d'établissements, y compris ceux qui sont annexés à un hôtel ou un restaurant, porte sur :

- la fixation des horaires d'ouverture et de fermeture des débits de boissons dans le département ;
- le régime des dérogations de fermetures temporaires justifiées par des divertissements et spectacles répondant à des besoins d'animation ou d'expression culturelle ;
- le régime des dérogations exceptionnelles à l'occasion des fêtes et foires ;
- la mise en place de certaines obligations à l'égard des débitants comme la lutte contre le bruit, la lutte contre l'ivresse publique, la protection des mineurs ;
- la fixation des périmètres protégés.

Le maire peut toutefois fixer des horaires plus restrictifs au cas où les circonstances locales l'exigeraient. Dans ce cas, le préfet ne peut accorder de dérogation à l'arrêté municipal.

³ Article L. 2212-2 CGCT : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :*

(...)

2° *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, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;*

3° *Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;*

(...) »

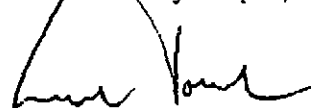
3.2 – Le préfet, autorité de substitution

Sur le fondement de l'article L. 2215-1 du CGCT, le représentant de l'État peut prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales.

Cette disposition concerne les cas de carence des maires de l'ensemble des communes du département, de plusieurs d'entre elles ou de l'une d'entre elles seulement. Toutefois, dans cette dernière hypothèse, en vertu du troisième alinéa de l'article L. 2215-1 du CGCT, le préfet ne peut agir qu'après mise en demeure adressée au maire concerné et restée sans effet.

En cas de carence des autorités municipales, le préfet est tenu de mettre en œuvre son pouvoir de substitution : en ne faisant pas usage de ses pouvoirs de police pour prendre les mesures nécessaires afin d'éviter les troubles constatés, le préfet est susceptible de commettre une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat (CAA de Bordeaux, 7 novembre 2006, n° 04BX01895, *Commune de Pau*).

Le Directeur des libertés publiques
et des affaires juridiques,



Laurent TOUVET