

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 2000176

M. X.

M. Benoît Briquet
Rapporteur

Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteur public

Audience du 14 janvier 2021
Décision du 4 février 2021

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 30 juin et le 30 novembre 2020, M. X. demande au tribunal d'annuler, d'une part, l'article 3 de la délibération n° 13-2020/APS du 7 mai 2020 de l'assemblée de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie modifiant le code des débits de boissons dans la province Sud pour y insérer un article 1-3 en tant que cet article impose aux débits de boissons à emporter (3^{ème} et 5^{ème} classe) l'obligation de « 3) *disposer d'un équipement d'encaissement spécifique dédié uniquement à la vente des boissons alcooliques et fermentées.* », d'autre part, l'article 17 de cette même délibération insérant un article 21-1 au sein du même code selon lequel « *La vente de boissons alcooliques ou fermentées n'est autorisée dans les débits de boissons de 3e ou 5e classe qu'à des personnes présentant une pièce officielle d'identité* ».

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;
- les mesures en cause ne peuvent avoir pour objet la lutte contre une consommation excessive d'alcool, dans la mesure où la compétence en matière d'hygiène publique et de santé appartient à la Nouvelle-Calédonie, en application du 4° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- elles doivent de ce fait être regardées comme visant exclusivement à la préservation de l'ordre public ;
- excédant le cadre de la réglementation des débits de boissons et portant atteinte aux libertés publiques, elles ne pouvaient relever que de la compétence de l'Etat, en vertu du 1° du I de l'article 21 de cette même loi organique ;
- seul l'Etat pouvait ainsi limiter la vente de boissons alcooliques ou fermentées dans les débits de boissons de 3e ou 5e classe aux personnes présentant une pièce officielle d'identité, et rendre possible l'enregistrement des données personnelles lors de l'achat et ce, d'autant plus, s'agissant de cette dernière mesure, qu'elle est contraire à la loi du 6 janvier 1978 relative à

l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et à la loi du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité ;

- seul le législateur était compétent pour instaurer un contrôle d'identité ;
- les mesures contestées ne sont pas nécessaires ni proportionnées, alors également que l'instauration d'un contrôle systématique d'identité va nettement au-delà de ce qu'exige l'article 8 de la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018 ;
- elles sont entachées de détournement de procédure et de pouvoir.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 26 novembre 2020 et le 8 janvier 2021, la province Sud de la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête de M. X..

Elle soutient que :

- M. X., qui n'est pas gérant de débit de boissons, ne justifie, en sa qualité de consommateur de boissons alcoolisées, d'aucun intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre l'obligation posée par l'article 3 de la délibération n° 13-2020/APS du 7 mai 2020 de « *disposer d'un équipement d'encaissement spécifique dédié uniquement à la vente des boissons alcooliques et fermentées.* » qui est ;
- aucun des moyens soulevés par M. X. n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- le code des débits de boissons dans la province Sud ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 ;
- la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteur public,
- et les observations de M. Cherioux, requérant et de Mme Houdard, représentant la province Sud.

Considérant ce qui suit :

1. M. X., qui se prévaut de sa qualité de consommateur de boissons alcoolisées, demande au tribunal d'annuler, d'une part, l'article 3 de la délibération n° 13-2020/APS du 7 mai 2020 de l'assemblée de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie modifiant le code des débits de boissons dans la province Sud pour y insérer un article 1-3 en tant que cet article impose aux débits de boissons à emporter (3ème et 5ème classe) l'obligation de « *3) disposer d'un équipement d'encaissement spécifique dédié uniquement à la vente des boissons alcooliques et fermentées.* », d'autre part, l'article 17 de cette même délibération insérant un

article 21-1 au sein du même code selon lequel « *La vente de boissons alcooliques ou fermentées n'est autorisée dans les débits de boissons de 3e ou 5e classe qu'à des personnes présentant une pièce officielle d'identité* ».

2. M. X. fait valoir, à titre principal, que seul l'Etat est compétent, en vertu du 1° du I de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, pour limiter la vente de boissons alcooliques ou fermentées dans les débits de boissons de 3^{ème} ou 5^{ème} classe aux personnes présentant une pièce officielle d'identité et pour rendre possible l'enregistrement des données personnelles lors de l'achat. M. X. soutient également, à titre subsidiaire, que cette compétence relevait de la Nouvelle-Calédonie en vertu du 4° de l'article 22 de cette même loi organique.

3. Aux termes de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie.* ». Aux termes de l'article 21 de la même loi organique : « *I. - L'Etat est compétent dans les matières suivantes : / 1° (...) garanties des libertés publiques ; (...)* ». Aux termes de l'article 22 de cette loi organique : « *La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : / (...) 4° (...) hygiène publique et santé (...) / 19 (...) consommation, concurrence et répression des fraudes, droit de la concentration économique ; / (...)* ». Aux termes de l'article 47 de la même loi organique : « *(...) / III. - L'assemblée de province peut déléguer aux communes compétence pour l'instruction et la délivrance, la suspension et le retrait des autorisations individuelles en matière de débits de boissons.* ». Aux termes de l'article L. 131-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie : « *le maire est chargé (...) de la police municipale* » dont l'objet est « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » sur le territoire communal selon l'article L. 131-2 du même code, qui précise toutefois que « *le haut-commissaire dans la commune de Nouméa et les commissaires délégués dans les communes de leur subdivision sont seuls chargés du maintien de l'ordre public* » et qu'à ce titre, ils sont notamment chargés : « *(...) / - 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 et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous les actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; / - de maintenir le 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.* ».

4. Dans les matières qui leur sont ainsi attribuées par les dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 sur le fondement des dispositions des articles 76 et 77 de la Constitution, les institutions et collectivités territoriales de la Nouvelle-Calédonie sont compétentes pour, le cas échéant, soumettre l'exercice d'une activité économique à une réglementation comportant, notamment, un régime d'autorisation administrative préalable. Est sans incidence à cet égard la circonstance que, s'il relevait de la compétence de l'Etat, un tel encadrement ne pourrait être institué que par le législateur conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution.

5. Par ailleurs, il résulte des dispositions précitées du III de l'article 47 de la loi organique du 19 mars 1999, éclairées par les travaux préparatoires dont elle est issue, qu'en attribuant aux provinces de Nouvelle-Calédonie la compétence pour délivrer les autorisations individuelles en matière de débits de boissons, le législateur organique a entendu leur confier également la compétence en matière de réglementation des débits de boissons. Dès lors, les provinces doivent être regardées comme compétentes pour prendre une telle réglementation.

6. Cette compétence s'exerce sans préjudice, d'une part, de la compétence que détient la Nouvelle Calédonie pour édicter une réglementation poursuivant un objectif d'hygiène et de santé publiques par la lutte contre l'alcoolisme, ou bien de protection des consommateurs et de la concurrence libre et non faussée sur le marché de la vente de boissons alcoolisées et, d'autre part, du pouvoir de police attribué au haut-commissaire représentant l'Etat, et au maire sur le territoire communal, en vue de prévenir ou faire cesser les troubles à l'ordre public et à la sécurité publique.

7. Il ressort des pièces du dossier que l'autorisation de vente de boissons alcooliques ou fermentées par les débits de boissons de 3^{ème} ou 5^{ème} classe aux seules personnes présentant une pièce officielle d'identité, posée à l'article 17 attaqué de la délibération du 7 mai 2020, a notamment pour objet d'assurer en province Sud l'application effective de l'article 8 de la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018 relative à la lutte contre l'alcoolisme interdisant la vente et la livraison de boissons alcooliques à des mineurs et disposant que : « *En cas de doute, la personne qui délivre la boisson exige du client qu'il établisse la preuve de sa majorité par la production d'une pièce d'identité ou de tout autre document officiel muni d'une photographie de nature à faire la preuve de l'âge de l'intéressé. / (...)* ». N'instaurant pas en elle-même une réglementation en matière de santé publique, laquelle était préexistante, et n'affectant les libertés publiques que de manière incidente et limitée, la disposition attaquée, qui ne s'adresse qu'aux débits de boissons de 3^{ème} et 5^{ème} classe de la province Sud, rentre dans le champ de la compétence reconnu aux provinces en matière de réglementation des débits de boissons, laquelle inclut la détermination des règles relatives à leur exploitation, au nombre desquelles peut figurer l'autorisation de vente de boissons alcooliques ou fermentées aux seules personnes présentant une pièce officielle d'identité. Par suite, la province Sud a pu compétemment prendre la disposition attaquée dans le cadre de sa compétence en matière de réglementation des débits de boissons, laquelle s'exerce indépendamment du pouvoir de l'Etat en matière de garanties des libertés individuelles et de la compétence reconnue à la Nouvelle-Calédonie en matière de santé publique. Le moyen soulevé par M. X. tiré d'une méconnaissance de la répartition des compétences entre Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces, lequel ne présente pas un caractère sérieux au sens de l'article 205 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, doit, dès lors, être écarté en ses différentes branches. Doit également être écarté le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018 dès lors que les délibérations prises par la province Sud de la Nouvelle-Calédonie dans un domaine relevant de sa compétence n'entretiennent pas de rapport de conformité avec une loi du pays prise par la Nouvelle-Calédonie dans un de ses domaines de compétence.

8. M. X. soutient que seul le législateur était compétent pour instaurer un contrôle d'identité. Toutefois, le moyen doit être écarté, dès lors qu'est sans incidence sur la légalité de la décision litigieuse, ainsi que cela a été rappelé au point 4, la circonstance que, s'il relevait de la compétence de l'Etat, l'encadrement des débits de boissons ne pourrait être institué que par le législateur conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution.

9. M. X. fait valoir que les mesures contestées ne sont pas nécessaires ni proportionnées, et ce d'autant moins, s'agissant de l'instauration d'un contrôle systématique d'identité, qu'elle va nettement au-delà de ce qu'exige l'article 8 de la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018. Toutefois, l'obligation de se doter d'un équipement d'encaissement spécifique dédié uniquement à la vente des boissons alcooliques et fermentées est la conséquence nécessaire et proportionnée de l'obligation première, qui est faite aux débits de boissons de 3^{ème} ou 5^{ème} classe, de disposer d'un espace réservé exclusivement à la vente de boissons alcooliques et fermentées isolé du reste de la surface physique commerciale affectée à leur activité, laquelle n'est pas contestée par le requérant. Quant à l'interdiction, pour ces mêmes débits de boissons,

de vendre des boissons alcooliques ou fermentées à des personnes ne présentant pas une pièce officielle d'identité, elle est ici justifiée, d'une part, par le fait que l'alcoolisme, et en particulier celui des mineurs, constitue un problème majeur en province Sud de la Nouvelle-Calédonie, et, d'autre part, par la nécessité de mettre fin à la pratique constatée consistant pour certains débits de boissons de 3^{ème} ou 5^{ème} classe à se retrancher derrière l'existence d'un doute quant à la majorité du client acheteur de boissons alcoolisées pour s'affranchir de l'obligation de vérification instituée par l'article 8 de la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018. Dans ces conditions, et eu égard à l'ensemble de ses éléments, les mesures contestées doivent être regardées comme nécessaires et proportionnées à l'objectif de lutte contre l'alcoolisme des mineurs que peut poursuivre la réglementation relative aux débits de boissons. Par suite, la province Sud n'a ici commis aucune erreur d'appréciation en les adoptant.

10. Si les dispositions contestées de l'article 3 de la délibération du 7 mai 2020 imposent aux débits de boissons de 3^{ème} et 5^{ème} classe de disposer d'un équipement d'encaissement spécifique dédié uniquement à la vente des boissons alcooliques et fermentées, et subordonnent la vente de boissons alcoolisées à la présentation d'une pièce d'identité, aucune de ses dispositions, contrairement à ce que soutient le requérant, n'autorise l'enregistrement et le traitement des données personnelles lors de l'achat de celles-ci. Dans ces conditions, les moyens tirés de ce que seul l'Etat était compétent pour rendre possible l'enregistrement des données personnelles lors de l'achat d'alcool de la méconnaissance de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et de la loi du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité ne peuvent qu'être écartés.

11. Le détournement de procédure et de pouvoir allégué par M. X. n'est pas établi.

12. Il résulte de tout ce qui précède que M. X. n'est pas fondé à demander l'annulation des dispositions de la délibération du 7 mai 2020 de l'assemblée de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie qu'il attaque. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense tirée du défaut d'intérêt à agir de M. X. contre l'article 3 de cette délibération, sa requête doit être rejetée.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. X. est rejetée.